

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FELIPE ZERAIK LIMA

SUSTENTABILIDADE FISCAL NO ESTADO DO PARANÁ: MARCO LEGAL,
PANORAMA FISCAL E INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE E
SINALIZADORES DE VULNERABILIDADE FISCAIS

CURITIBA

2019

FELIPE ZERAIK LIMA

SUSTENTABILIDADE FISCAL NO ESTADO DO PARANÁ: MARCO LEGAL,
PANORAMA FISCAL E INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE E
SINALIZADORES DE VULNERABILIDADE FISCAIS

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Economia no
Programa de Mestrado Profissional em
Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do
Paraná.

Orientador: Prof. Dr. VINICIUS KLEIN.

CURITIBA

2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Lima, Felipe Zeraik

Sustentabilidade fiscal no Estado do Paraná: Marco legal, panorama fiscal e indicadores de sustentabilidade e sinalizadores de vulnerabilidade fiscais / Felipe Zeraik Lima. – 2019.
67 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Vinícius Klein.

Defesa: Curitiba, 2019.

1. Sustentabilidade. 2. Fiscalização. 3. Brasil – Lei da Responsabilidade Fiscal. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós- Graduação em Mestrado Profissional em Desenvolvimento Econômico. II. Klein, Vinícius. III. Título.




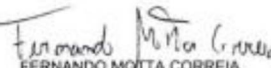
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - 40001016051P7


TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **FELIPE ZERAIK LIMA** intitulada: **SUSTENTABILIDADE FISCAL NO ESTADO DO PARANÁ: MARCO LEGAL, PANORAMA FISCAL E INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE E SINALIZADORES DE VULNERABILIDADE FISCAIS**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Abril de 2019.


VINICIUS KLEIN
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)


FERNANDO MOTTA CORREIA
Avaliador Externo (UFPR)


JOSÉ GUILHERME SILVA VIEIRA
Avaliador Interno (UFPR)

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Vinicius Klein, pela prontidão e assertividade no acompanhamento e na orientação, e pela amizade.

Ao Programa de Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, nas pessoas do seu ex-coordenador, Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira, e do atual coordenador, Prof. Dr. Armando Dalla Costa, pelo apoio recebido.

Aos professores do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Econômico do Curso de Pós-Graduação do Departamento de Economia do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR e aos partícipes da banca examinadora, pela dedicação.

Aos Professores Dr. Fernando Motta Correia e Dra. Virginia Laura Fernandez, pelas excelentes contribuições e sugestões no trabalho.

Aos colegas de trabalho da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná, pela convivência e contribuição no aprendizado.

A minha namorada e parceira, Ana Paula Costa, pela paciência, compreensão e amor incondicional.

A minha família, base de tudo, pelo carinho, atenção, incentivo e amor incondicional.

A Deus.

RESUMO

A utilização de indicadores de sustentabilidade fiscal é prática usual para fins de análise do panorama fiscal de entes públicos é bastante usual. Este tema é de extrema importância, já que a saúde financeira dos entes é um elemento essencial para a execução das políticas públicas, além de ser um indicador de qualidade da governança, sendo fortemente valorizado pela iniciativa privada e pelos organismos internacionais. No Brasil, o marco brasileiro atual prevê indicadores no âmbito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Capacidade de Pagamento (CAPAG). O objetivo desse estudo é descrever e analisar os indicadores de sustentabilidade fiscal no âmbito do estado do Paraná. Para tanto, o estudo emprega uma metodologia de análise documental e análise quantitativa descritiva e exploratória, com base nas informações disponibilizadas pela Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná (SEFA/PR) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) entre os anos 2000 a 2017. Afora a importância dos indicadores para a gestão financeira do estado, o estudo demonstra a essencialidade da análise dos sinalizadores de vulnerabilidade fiscais, a fim de se anteciparem eventuais problemas fiscais.

Palavras-chave: Indicadores de Sustentabilidade fiscal. Sinalizadores. Vulnerabilidade fiscal. Paraná.

ABSTRACT

The use of fiscal sustainability indicators is usual practice for the analysis of the fiscal scenario of public entities is quite usual. This issue is extremely important, since the financial health of entities is an essential element for the execution of public policies, as well as being an indicator of the quality of governance, strongly valued by private initiative and by international organizations. In Brazil, the current Brazilian milestone provides indicators under the Restructuring and Fiscal Adjustment Program (PAF), the Fiscal Responsibility Law (LRF) and the Payment Capacity (CAPAG). The objective of this study is to describe and analyze the indicators of fiscal sustainability within the state of Paraná. To do so, the study employs a methodology of documentary analysis and descriptive and exploratory quantitative analysis, based on the information provided by the Treasury Department of the State of Paraná (SEFA / PR) and National Treasury Secretariat (STN) from 2000 to 2017. The study demonstrates the importance of the analysis of the indicators of fiscal vulnerability in order to anticipate eventual fiscal problems.

Key-words: Indicators of fiscal sustainability. Flags. Fiscal vulnerability. Paraná.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - PAF E RENEGOCIAÇÕES DAS DÍVIDAS ESTADUAIS (1997-2017)	19
FIGURA 2 – SISTEMA DE GARANTIAS DA UNIÃO	24
FIGURA 3 – MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIAS DA UNIÃO	35
FIGURA 4 – RELAÇÃO FPE/RCL (MÉDIA DOS ESTADOS BRASILEIROS, 2000 – 2013).....	54

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – RECEITA BRUTA DO PARANÁ (2015, 2016 E 2017).....	53
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS COM INATIVOS/RCL DE TODOS OS ESTADOS BRASILEIROS (2015-2017).....	58

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – OS 3 INDICADORES DA CAPAG.....	48
QUADRO 2 – COMBINAÇÕES E CLASSIFICAÇÃO CAPAG.....	49
QUADRO 3 – NOTAS CAPAG 2017 E 2018 PARA O ESTADO DO PARANÁ	49
QUADRO 4 – SITUAÇÃO FISCAL DO PARANÁ (2015, 2016 E 2017).....	52
QUADRO 5 – MONTANTE DE ENDIVIDAMENTO DO PR E DCL/RCL (2014 A 2017).....	58
QUADRO 6 – SERVIÇO DA DÍVIDA DO PR (2014 A 2017).....	59

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DESCENTRALIZAÇÃO VERTICAL DA CT NO BRASIL (1990, 1995, 2000 E 2010)	16
TABELA 2 – COMPARATIVO DA DESPESA COM PESSOAL 2017 – TODOS OS PODERES – RGF X PAF	22
TABELA 3 – METAS E COMPROMISSOS DO PAF DE 2017.....	41
TABELA 4 – DESMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO EXECUTIVO DE 2017.....	42
TABELA 5 – DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DE 2017	43
TABELA 6 – DEMONSTRATIVO DA S GARANTIAS DE VALORES DE 2017....	43
TABELA 7 – DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE 2017.....	44
TABELA 8 – COMPARAÇÃO ENTRE OS ESTADOS DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO EXECUTIVO SOBRE A RCL (%) DE 2017	45
TABELA 9 – COMPARAÇÃO ENTRE OS ESTADOS DA RCL DE 2017	46
TABELA 10 – COMPARAÇÃO ENTRE OS ESTADOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA SOBRE A RCL (%) DE 2017.....	47
TABELA 11 – NOTAS DOS INDICADORES DA CAPAG 2018 (ANO BASE 2017) - ESTADOS	50
TABELA 12 – CUSTO PREVIDENCIÁRIO EM R\$ MILHÕES DOS ESTADOS BRASILEIROS (2015 - 2017)	55
TABELA 13– ALÍQUOTAS PREVIDENCIÁRIAS NOS ESTADOS BRASILEIROS	56
TABELA 14 – CARACTERÍSTICAS DAS PREVIDÊNCIAS ESTADUAIS	57
TABELA 15 – RELAÇÃO ENTRE AS RECEITAS COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO E RCL POR ESTADO (R\$ MILHÕES)	59

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 HISTÓRICO DA SUSTENTABILIDADE FISCAL NO PAÍS PÓS-1988	15
2.1 O PROGRAMA DE APOIO À REESTRUTURAÇÃO E AO AJUSTE FISCAL DOS ESTADOS (PAF)	15
2.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF).....	20
2.3 A METODOLOGIA DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO (CAPAG)	23
3 INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE E SINALIZADORES DE VULNERABILIDADE FISCAIS.....	26
3.1 INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE FISCAL.....	27
3.2 SINALIZADORES DE VULNERABILIDADE FISCAL	32
3.3 DÍVIDA PÚBLICA E PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB).....	33
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	38
5 PANORAMA FISCAL DO ESTADO DO PARANÁ EM 2017	41
5.1 INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE FISCAL (PAF, LRF E CAPAG) ...	41
5.1.1 PAF.....	41
5.1.2 LRF	42
5.1.3 CAPAG.....	48
5.2 SINALIZADORES DE VULNERABILIDADE FISCAL	51
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

A utilização de indicadores de sustentabilidade fiscal é prática usual para fins de análise do panorama fiscal de um país. Seja para empréstimos internacionais ou análise pelos investidores estrangeiros, tais indicadores apresentam importância fundamental na atualidade, sobretudo em uma economia globalizada e interconectada. Desse modo, a aferição do desempenho dos governos é reconhecida como fundamental para o aumento da eficácia e eficiência da administração pública, auxiliando os países a tomarem decisões informadas e auxiliando na retomada da confiança nas instituições governamentais (OCDE, 2013).

Antes de mais nada, cabe um aprofundamento do conceito de sustentabilidade fiscal, que é central para este trabalho. De acordo com Luporini (2006), pode-se definir, genericamente, como sustentabilidade fiscal o país estar ou não acumulando dívidas em excesso que, em uma situação limite, levaria a sua insolvência ou ao início de um processo inflacionário.

Para além dos aspectos mencionados anteriormente relacionados à melhoria da governança, a análise da sustentabilidade fiscal afeta a qualidade de vida da população, visto que, caso haja problemas na execução fiscal, a população poderá sofrer as consequências na prestação de serviços públicos, posto que ocorreria uma diminuição nos recursos públicos disponíveis (BENTO E ARAÚJO, 2016).

No Brasil, estudos sobre a sustentabilidade fiscal de entes subnacionais usualmente se baseiam na análise da relação dívida pública/Produto Interno Bruto (PIB), tal como preconiza a literatura internacional. Como exemplos, têm-se os estudos recentes de Pontes (2016) e Bento e Araújo (2016), que analisam respectivamente os estados do Ceará e Minas Gerais. Ambos possuem implicações teóricas sobre as dívidas estaduais que indicam a necessidade de controle e queda na relação dívida pública/PIB.

Em relação à sustentabilidade fiscal dos entes federados, o marco legal brasileiro sobre o assunto iniciou-se em 1995, por meio da Resolução nº 162, do Conselho Monetário Nacional (CMN), documento este que deu origem às futuras medidas de ajuste fiscal implementadas pelos estados brasileiros em 1997, pelo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal (PAF) dos Estados, sendo este o primeiro marco legal sobre a sustentabilidade fiscal dos entes estaduais. Como uma ação suplementar e sistemática ao PAF, foi promulgada em 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabeleceu norma de finanças públicas voltadas para a

responsabilidade na gestão fiscal (LRF, 2000). Finalmente, o mais recente marco legal das finanças públicas estaduais foi o da Capacidade de Pagamento (CAPAG), instituído em 2012, por meio da Portaria nº 306, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O presente trabalho analisará especificamente esses marcos, e seu funcionamento e contexto histórico serão detalhados no próximo capítulo.

Embora a legislação brasileira tenha evoluído de forma marcante quanto à proposição de indicadores, a literatura e as evidências reconhecem sua limitação na prevenção de crises fiscais (CEROVIC et al., 2018). Desse modo, novas metodologias que vão além da análise dos indicadores, mas que consideram esses indicadores num contexto macroeconômico mais amplo – nos chamados *sinalizadores de sustentabilidade fiscal* – têm sido propostas para prevenir crises fiscais. Importante frisar que a prevenção de crises fiscais é de importância fundamental para o crescimento e o planejamento do desenvolvimento econômico. Fatas e Mihov (2013) mostraram que volatilidade fiscal diminui o crescimento econômico e, o trabalho de Gerling et al. (2017) sugere que crises fiscais podem ter implicações de longo prazo para o PIB per capita. Destarte, a importância de se entender o que pode estar causando as crises e como evitá-las.

Desse modo, a partir do interesse nos indicadores e sinalizadores da sustentabilidade fiscal, essa dissertação compreende um estudo de caso do Estado do Paraná. Para além da representatividade da economia paranaense no país, em que o estado representava o quinto maior PIB nacional em 2016, o autor do estudo é funcionário da Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná, de tal modo que, em sua função na instituição, analisa e fornece subsídios para a tomada de decisão pelos gestores estaduais. Em sua atuação profissional, o pesquisador identificou a escassez de estudos relacionados à sustentabilidade fiscal que têm como ponto de análise uma abordagem conjunta dos marcos legais apresentados anteriormente. Por exemplo, a Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná (SEFA/PR) exigiu, recentemente, mediante Plano de Ação, o estabelecimento de indicadores de sustentabilidade fiscal para o estado. Assim, emergiu o interesse do autor em discutir, no campo de trabalho e meio acadêmico, considerando-se a realidade do estado do Paraná, a adequação dos indicadores de sustentabilidade fiscal para a análise das finanças públicas.

O objetivo desse estudo é, portanto, o de descrever e analisar os indicadores e sinalizadores de sustentabilidade fiscal no âmbito do estado do Paraná, propondo-se um sistema de alerta. Para tanto, o estudo emprega uma revisão bibliográfica, uma metodologia de análise documental e análise quantitativa descritiva e exploratória, com

base nas informações disponibilizadas pela Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná (SEFA/PR) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) entre os anos 2000 e 2017.

Para atingir esse objetivo geral, são propostos quatro objetivos específicos:

1. Apresentar o histórico dos indicadores de sustentabilidade fiscal no país após a Constituição de 1988;
2. Expor e sintetizar a literatura científica sobre os indicadores e os sinalizadores de vulnerabilidade fiscais;
3. Exibir o panorama fiscal do Estado do Paraná no ano de 2017, de acordo com indicadores de sustentabilidade fiscal exigidos pelos marcos legais do PAF, LRF e CAPAG, além dos sinalizadores de vulnerabilidade fiscal;
4. Discutir e validar esses indicadores, à luz das novas exigências de monitoramento da situação fiscal dos estados, com o objetivo de configurar um sistema de alerta para o estado.

Essa dissertação contribui para a literatura atual ao abordar a temática da sustentabilidade fiscal com uma análise conjunta dos marcos legais, bem como analisar o estudo de caso do Estado do Paraná. A ideia é que os indicadores e sinalizadores aqui referenciados e analisados, bem como as implicações do estudo para o Paraná, possam abrir uma agenda de pesquisa para outras Unidades da Federação, ou mesmo entes municipais.

O presente trabalho está dividido em seis partes, sendo a primeira esta introdução. Na segunda é apresentado um resgate histórico da sustentabilidade fiscal no país após a Constituição Federal de 1988. Na terceira parte, é apresentada e sintetizada a literatura científica sobre os indicadores e os sinalizadores de vulnerabilidades fiscais. Já na quarta seção, serão descritos os procedimentos metodológicos. E, na quinta divisão, será desenhado o panorama fiscal do Paraná no ano de 2017 por meio dos indicadores de sustentabilidade fiscal apontados pelo PAF, LRF e CAPAG, além da análise de alguns sinalizadores de vulnerabilidade fiscal. Por fim, na sexta e última parte, realizar-se-á uma análise dos resultados obtidos e finalização do projeto.

2 HISTÓRICO DA SUSTENTABILIDADE FISCAL NO PAÍS PÓS-1988

Nesse capítulo apresenta-se um resgate histórico das discussões dos indicadores de sustentabilidade fiscal no país, em especial após a Constituição Federal (CF) de 1988. Na primeira seção, aborda-se o histórico do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados (PAF), implantado em 1997 e cujos desdobramentos se deram até o ano passado. Em seguida, aborda-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecida em 2000, sendo essa lei o principal marco que determinou os parâmetros relativos ao gasto público a serem cumpridos pelos entes federativo. Por fim, a última seção aborda a Portaria nº 306, de 10/09/2012, que, em razão das limitações da LRF, introduziu a metodologia da Capacidade de Pagamento (CAPAG).

2.1 O PROGRAMA DE APOIO À REESTRUTURAÇÃO E AO AJUSTE FISCAL DOS ESTADOS (PAF)

A partir do desenho federalista da CF 1988, foram estabelecidos no Brasil três entes - União, estados e municípios. Na perspectiva político-institucional, surgiu o tema do federalismo fiscal, discutido pelas indivisibilidades e externalidades dos entes federados em suas relações governamentais (VERGOLINO, 2013). E, segundo Carvalho (2000), no regime federativo, admite-se que o sistema tributário nacional deva conceder maior autonomia e responsabilidade fiscal aos estados e municípios.

Apesar de previsto na CF 1988, a autonomia fiscal dos estados não se concretizou no país. Desde a CF de 1988, o sistema tributário nacional passa por uma fase de centralização de receitas e de competências no governo federal, ocasionando perda de importância relativa dos entes estaduais, agravada pela limitação da capacidade de uso livre de receitas devido ao aumento das transferências fiscais vinculadas efetuadas pelo governo central, ou seja, enrijecimento do orçamento estadual (NETO, 2014). Prado (2003) também assevera sobre essa situação de maior fragilidade dos governos estaduais no quadro federativo do país. A TABELA 1 exemplifica a perda dos estados brasileiros entre as décadas de 1990 e 2000 na divisão da carga tributária (CT) entre os entes federados:

TABELA 1 - DESCENTRALIZAÇÃO VERTICAL DA CT NO BRASIL (1990, 1995, 2000 E 2010)

CT por ente federado							
Anos	CT total (% do PIB) (A)	União (% do PIB) (B)	Estados (% do PIB) (C)	Municípios (% do PIB) (D)	Proporção da União no total (B/A) (%)	Proporção dos estados no total (C/A) (%)	Proporção dos municípios no total (C/A) (%)
1990	30,50	20,53	9,02	0,95	67,31	29,57	3,11
1995	29,76	20,01	8,32	1,43	67,23	27,95	4,80
2000	33,18	22,97	8,69	1,52	69,22	26,19	4,58
2005	37,37	26,18	9,62	1,57	70,04	25,75	4,20
2010	33,56	23,46	8,47	1,63	69,90	25,23	4,85

FONTE: Neto (2014).

Observa-se que entre os três entes federados, os estados foram os que perderam na proporção da carga tributária sobre o total, posto que em 1990 apresentava 29,57% e, em 2010, exibiu 25,23%; enquanto isso, União e municípios aumentaram suas proporções de carga tributária em relação ao total entre esses anos.

Após a CF e no início dos anos 1990, a literatura documenta que a ausência de governança na gestão dos vários entes subnacionais compreendia um dos vetores do desequilíbrio fiscal do país. Durante este tempo, o imposto inflacionário apresentou-se como importante fonte adicional de recursos para o financiamento de despesas, porém com o ocultamento da verdadeira situação fiscal dos entes estaduais. Após 1994, em virtude da estabilização de preços promovida pelo Plano Real¹, houve um esgotamento das receitas estaduais com o imposto inflacionário e, conseqüentemente, a situação fiscal dos estados brasileiros piorou rapidamente (NETO, 2014). Dessa forma, urgia a necessidade de se controlar a gestão financeira e orçamentária destes entes a fim de equacionar seus passivos.

Segundo PIANCASTELLI E BOUERI (2008), esse controle:

teve seu início com a aprovação de medidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) autorizando a abertura de linhas de crédito para o suporte de medidas de saneamento das finanças estaduais, tais como redução da folha de pagamentos por meio de Programas de Demissão Voluntária (PDVs), extinção e incorporação, pela Caixa Econômica Federal, dos sistemas estaduais de habitação, dentre outras medidas. Simultaneamente, foi implantado vigoroso

¹ De acordo com Bacha (1995, p.7), o Plano Real foi um programa de estabilização pré-anunciado em três estágios. O primeiro estágio era um mecanismo de equilíbrio orçamentário. O segundo introduzia uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia. O terceiro estabelecia a conversão dessa unidade de conta da nova moeda do país, a uma taxa de paridade semifixa com o dólar.

esforço de privatização dos bancos estaduais, que constituíam na época uma das mais importantes causas das dificuldades financeiras dos estados. Em apoio às medidas iniciais adotadas pelo CMN foi publicada a Medida Provisória (MP) no 1.560-8/1997, convertida na Lei no 9.496/1997² pelo Congresso Nacional, que disciplinou e aprofundou os fundamentos legais do processo de renegociação das dívidas financeiras e instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. O Banco do Brasil foi designado como agente financeiro do Tesouro Nacional para operacionalizar o processo de renegociação. (PIANCASTELLI E BOUERI, 2008, p. 7).

Dessa forma, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados (PAF), implantado pela Lei nº 9.496/1997, no triênio 1997-1999, “autorizou a incorporação e o refinanciamento das dívidas estaduais pelo governo federal em um prazo de até trinta anos, com prestações calculadas com base na tabela *Price*” (NETO, pg. 7, 2014). Esse financiamento se deu mediante indexação pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) visando promover o equilíbrio fiscal intertemporal nas finanças estaduais. Além das responsabilidades exigidas pelo adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada, foram exigidos nos contratos firmados pelo PAF o cumprimento de metas anuais em relação à evolução das finanças estaduais, dos indicadores macroeconômicos e da política fiscal imposta. Como num ciclo que deveria perdurar até o fim do contrato de refinanciamento, no ano seguinte à assinatura, o cumprimento das metas era avaliado e, após isso, novas metas seriam traçadas (TESOURO NACIONAL, 2018).

O PAF, contudo, apresentou algumas fragilidades em seus resultados. Como cada Estado possuía, *ex-ante*, determinado nível de endividamento, as amortizações da dívida – realizadas por meio de repasses de ativos ao governo federal ou privatizações - não foram equânimes. Ademais, após o triênio 1997-1999, a taxa Selic³ (custo de captação dos estados perante a União) reduziu-se, enquanto o IGP-DI se mostrou muito volátil às variações do câmbio, o que acabou por agravar o custo de endividamento dos estados estabelecido pelo PAF – em julho de 1998, por exemplo, o montante total da dívida refinanciada estava em R\$ 100,4 bilhões; oito anos depois, em 2006, o estoque foi multiplicado por três, para R\$ 336,8 bilhões (PIANCASTELLI E MIRANDA, 2008).

² Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Instituiu o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), estabelecendo critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

³ A Selic é a taxa básica de juros da economia. É o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central (BC) para controlar a inflação. Ela influencia todas as taxas de juros do país, como as taxas de juros dos empréstimos, dos financiamentos e das aplicações financeiras. O nome da taxa Selic vem da sigla do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.

Em 2014, houve alteração legislativa do PAF, por meio das Leis Complementares (LC) 148/2014 e sua substitutiva, LC 151/15, após intensas negociações entre os estados e a União a fim de alterar a forma de pagamento das dívidas estaduais. De acordo com Mendes (2016), a nova legislação estabeleceu:

- a substituição do indexador da dívida de IGP-DI para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
- a redução da taxa de juros contratual para 4% ao ano. As taxas dos contratos originais eram de 6% e 7,5% a.a.;
- caso a variação do IPCA mais 4% a.a. fosse superior à taxa Selic, a última prevaleceria como encargo da dívida;
- o recálculo do saldo da dívida desde a assinatura do contrato até janeiro de 2013, substituindo-se os encargos contratuais pela taxa Selic: em caso de diferença a menor entre a correção pela Selic e a correção pelos índices contratuais, concedia-se desconto no saldo da dívida.

Após a renegociação, que claramente atendia aos interesses dos estados no pagamento de suas dívidas, a situação fiscal dos mesmos se deteriorou. Tanto que, no início de 2016, houve pressão por parte dos governadores para a realização de uma nova renegociação das dívidas estaduais, uma vez que alegaram dificuldades de cumprimento das parcelas de suas dívidas devido à crise econômica à época, causadora da queda na arrecadação de impostos. Na ocasião, os Estados recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF) para questionar a fórmula dos juros usados na correção de suas dívidas, se simples ou compostos⁴. Após entendimentos, chegou-se a um Acordo Federativo, firmado em 20 de junho do mesmo ano (2016), resultando na LC 156/16⁵. Essa lei previa o alongamento das dívidas estaduais com a União de duas leis anteriores (8.727/93 e 9.496/97), a renegociação de linhas de crédito utilizando-se de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a adesão ao Novo PAF (TESOURO NACIONAL). Importante frisar que cada aspecto da renegociação contida na LC 156/2016 deveria observar diferentes requisitos legais para sua efetivação, de

⁴ Para mais informações, ver o Boletim do Senado Federal nº 44/2016 (MENDES, 2016).

⁵ Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

acordo com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e regulamentação dada por meio da Portaria do Ministério da Fazenda nº 379/2017⁶.

Recentemente, foi concedido aos entes subnacionais alongamento da dívida do PAF em 240 meses adicionais e uma redução das parcelas vincendas entre junho de 2016 e junho de 2018. Em contrapartida, a União exigiu que os estados instituíssem um teto para as despesas primárias correntes (DPC) por dois anos. Dezoito estados solicitaram a renegociação, num montante de R\$ 458,9 bilhões (R\$ 9,3 bilhões do Paraná), e publicaram a lei de teto dos gastos (no Paraná, Lei nº 19.158 de 10/10/2017).

A FIGURA 1 sintetiza as etapas do PAF e das renegociações das dívidas dos entes subnacionais no período de 1997 a 2017:

FIGURA 1 - PAF E RENEGOCIAÇÕES DAS DÍVIDAS ESTADUAIS (1997-2017)



FONTE: Tesouro Nacional (2018).

⁶ Regulamenta os procedimentos para as renegociações de dívidas a serem realizadas ao amparo dos artigos 1º, 2º, 3º, 5º, 12-A e 13 da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

Da FIGURA 1 acima, identifica-se as renegociações das dívidas estaduais desde a criação do PAF até o fim de 2017. Depreende-se o aumento das dificuldades dos estados em controlar suas dívidas, sugerida pelo aumento da frequência de renegociações nos últimos anos.

Uma mudança importante que merece destaque em relação à legislação foi a ocorrida no exercício de 2017, através da Portaria STN nº 690/2017, que introduziu seis metas fiscais do Programa e, principalmente, padronizou os conceitos e definições nele utilizados com os da LRF, dando origem ao que ficou denominado como “Novo PAF”, consequência da LC nº 156/2016 (TESOURO NACIONAL, 2018):

- I – Dívida Consolidada/ Receita Corrente Líquida;
- II – Resultado Primário;
- III – Despesa com Pessoal/ Receita Corrente Líquida;
- IV – Arrecadação Própria;
- V – Gestão Pública;
- VI – Disponibilidade de Caixa Bruta.

O PAF, constituído em 1997, tem sido desde então, importante instrumento de controle das finanças públicas estaduais pela STN. Seguindo ordem cronológica, na próxima seção, abordar-se-á a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, outro fundamental marco legal brasileiro.

2.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

No Brasil, a lei que estabeleceu, em regime nacional, os parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi promulgada em 04 de maio de 2000. A LRF prevê mecanismos de controle orçamentário cujo objetivo é preservar a situação fiscal dos entes federativos, visando a aplicação de recursos nas esferas adequadas, garantir a saúde financeira de estados e municípios e deixar uma boa herança administrativa para os próximos governos (TESOURO NACIONAL, 2016).

A LRF teve como razão fundamental de sua concepção “a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público, direta e indiretamente.” (OLIVEIRA, pg. 41, 2015). O mesmo autor transcreve que na Mensagem ao Congresso Nacional de 2002, o Presidente da República (Fernando

Henrique Cardoso) situou a LRF num contexto de reformas estruturais necessárias por consequência da estabilização monetária advinda do Plano Real. Ainda, afirma que os eventos decisivos para sua formulação vieram das crises da Ásia e da Rússia, com as desvalorizações cambiais e retração da economia que se seguiram a estes eventos.

Do ponto de vista operacional, a LRF fixou limites dos gastos com pessoal e endividamento público, além de mecanismos claros objetivando a correção de eventuais desvios, restringindo, assim, a atuação da política fiscal (ROCHA E GIUBERTI, 2008) dos entes (estaduais e municipais). Para Oliveira (2015), a LRF abrange o planejamento macroeconômico, financeiro e orçamentário; despesas obrigatórias (compensação de efeitos financeiros); receita pública (transparência da administração tributária); e transparência, controle social e fiscalização. O autor também comenta sobre um outro pilar, qual seja, a Lei nº 10.028, de 19/10/2000, tipificadora de crimes e infrações administrativas relacionadas às normas da LRF. Portanto, a LRF representou um grande marco na administração pública brasileira ao tornar cada ente mais responsável por suas contas. Além disso, foi inserido neste texto de lei vedação para que o Tesouro Nacional voltasse a refinar dívidas estaduais e municipais (AFONSO, 2004).

Entretanto, apesar das tentativas da União em controlar a gestão fiscal dos estados brasileiros, documenta-se que os Tribunais de Contas (TCs) de diversos entes estaduais vêm realizando o que se denominou como “contabilidade criativa”. De acordo com Jamerson (1988), a contabilidade criativa é um processo de uso de normas onde a flexibilidade e as omissões dentro delas, podem fazer com que os estados contábeis pareçam algo diferente ao que estava estabelecido pelas normas. Assim, aqui a “contabilidade criativa” emerge de tal forma que grande parte dos estados gasta com o pagamento de pessoal mais do que declara, extrapolando os limites estabelecidos pela LRF, mediante utilização de lacunas criadas pelos TCs (GOBETTI E KLERING, 2007).

Como exemplo, vamos considerar o seguinte exercício. Conforme a LRF, o limite de gastos com pessoal dos estados brasileiros é de 60% da divisão Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida (DP/RCL). Entretanto, há diferença nas metodologias, sancionada pelos respectivos Tribunais de Contas, dos cálculos da despesa com pessoal. Por exemplo, para a prestação de contas da LRF, os estados elaboram o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), abrangendo as informações referentes à consecução das metas

fiscais e dos limites de que trata a lei. Por sua vez, no âmbito do PAF, utiliza-se outro instrumento de prestação de contas – a Matriz de Saldos Contábeis (MSC)⁷.

Desse modo, a partir de diferentes critérios de apuração da despesa com pessoal, há divergências no indicador DP/RCL conforme a prestação de contas. Alguns estados, por exemplo, não consideram em suas despesas com pessoal algumas rubricas de despesas importantes, como as despesas com pensionistas, imposto de renda retido na fonte e as despesas com obrigações patronais. (BOLETIM DE FINANÇAS DOS ENTES SUBNACIONAIS, 2018, pg. 24).

A TABELA 2 apresenta as divergências entre os indicadores de despesa com pessoal/ RCL para as 27 Unidades da Federação em 2017, demonstrando a diferença nas metodologias de cálculo:

TABELA 2 – COMPARATIVO DA DESPESA COM PESSOAL 2017 – TODOS OS PODERES – RGF⁸
X PAF

UF	Despesa Pessoal/RCL PAF	Despesa Pessoal/RCL RGF
AC	63,53%	63,75%
AL	60,56%	58,76%
AM	55,61%	57,04%
AP	56,58%	53,26%
BA	60,95%	53,56%
CE	55,94%	53,40%
DF	55,72%	50,21%
ES	54,63%	53,43%
GO	58,37%	48,51%
MA	57,32%	51,80%
MG	79,18%	60,81%
MS	76,77%	61,47%
MT	64,92%	58,85%
PA	57,88%	54,74%
PB	63,17%	58,23%
PE	58,48%	59,44%
PI	54,83%	58,04%
PR	61,07%	53,88%
RJ	70,80%	69,23%

⁷ A MSC é uma estrutura padronizada composta por informações detalhadas extraídas diretamente da contabilidade dos Estados e Municípios, o que evita possíveis falhas no processo de preenchimento, com o objetivo de gerar relatórios contábeis e demonstrativos fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. As informações enviadas na MSC passarão a ser comparáveis, já que se converterão em relatórios padronizados de acordo com a metodologia definida no Manual de Demonstrativos Fiscais e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ambos produzidos pelo Tesouro Nacional (TESOURO NACIONAL, 2018).

⁸O RGF é um dos instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Especificamente, o RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito (TESOURO NACIONAL, 2018).

UF	Despesa Pessoal/RCL PAF	Despesa Pessoal/RCL RGF
RN	72,07%	52,49%
RO	55,19%	54,24%
RR	62,04%	61,14%
RS	69,14%	56,12%
SC	60,57%	59,98%
SE	63,74%	49,29%
SP	54,45%	51,67%
TO	55,76%	67,94%
Mediana	60,56%	56,12%

FONTE: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da STN (2018).

Constata-se da tabela acima que a metodologia de cálculo do PAF (STN), em praticamente todos os estados (com exceção de AL e TO), exibe um percentual mais elevado de DP/RCL do que os publicados pelos estados por meio do RGF.

Em resumo, após a instituição da LRF, algumas leis como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por exemplo, passaram a dispor sobre orçamento equilibrado, ou seja, equilíbrio entre receitas e despesas. Dessa forma, objetivando cumprir com o enunciado nas regras fiscais, os gestores públicos brasileiros utilizaram e continuam utilizando a contabilidade criativa para alcance deste resultado (SANTOS et al, 2012), ao manipular a contabilidade, apropriando-se de regras e opções de valorização e divulgação para transformar as demonstrações financeiras do que são para o que deveriam ser, conforme assevera Naser (1993).

Salienta-se que esse comportamento por parte dos entes públicos já era previsto pela literatura. De acordo com Milesi-Ferreti (2000, p. 3): “a imposição de metas numéricas pode encorajar o uso de práticas duvidosas de contabilidade, reduzindo consequentemente o grau de transparência no orçamento governamental”. Até mesmo por isso, teóricos das regras fiscais, como Inman (1996), advogam que deve existir transparência da contabilidade pública e também que a fiscalização dos limites seja feita por órgão independente, dotado de capacidade punitiva aos infratores.

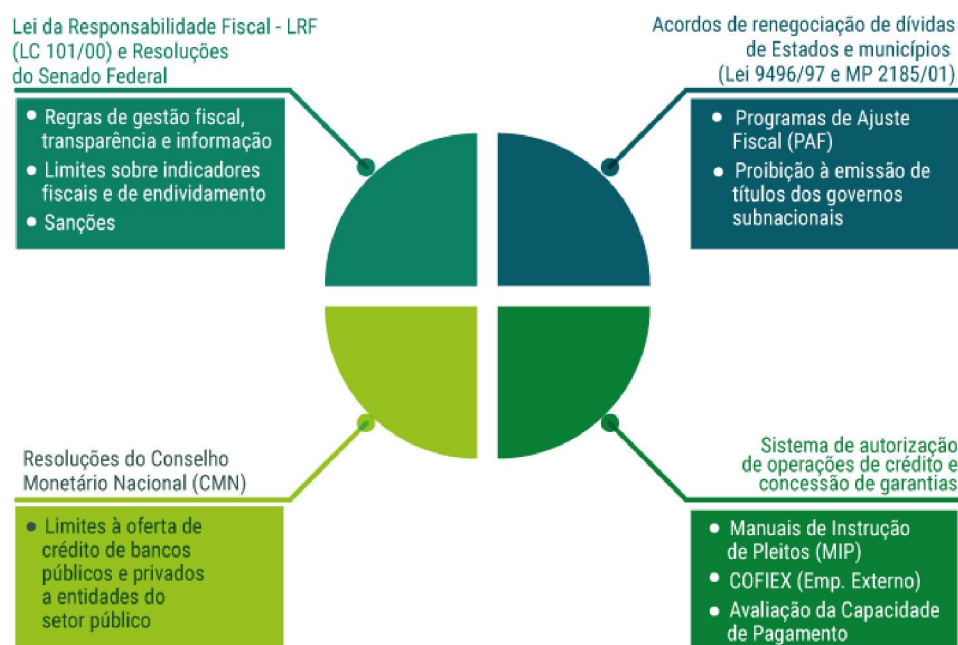
2.3 A METODOLOGIA DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO (CAPAG)

Devido a esta fragilidade fiscal dos entes estaduais, apresentada até aqui, a Secretaria do Tesouro Nacional tem liderado iniciativas com vistas a zelar pelo controle da sustentabilidade fiscal desses entes. Desse modo, houve a criação da metodologia Capacidade de Pagamento (CAPAG), mediante a Portaria STN nº 306, de 10/09/2012. Já

em 23/11/2017, o Ministério da Fazenda publicou a Portaria nº 501, que contém em seu Capítulo I, a nova metodologia de classificação. Conforme destaca Pellegrini (2017), o cálculo do CAPAG, realizado pela STN, é necessário quando os governos regionais solicitam operações de crédito, interno e externo, com aval ou garantia da União, dada a exigência contida no art. 23 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

A metodologia CAPAG, portanto, reflete a modernização que vem ocorrendo no Sistema de Garantias da União, estruturado para assegurar o equilíbrio das contas públicas, a responsabilidade dos agentes na condução da política fiscal, tanto quanto a solvência nos processos de endividamento de entes estaduais, municipais e federais (estatais) (TESOURO NACIONAL, 2018), vide FIGURA 2 apresentada abaixo:

FIGURA 2 – SISTEMA DE GARANTIAS DA UNIÃO



FONTE: Tesouro Nacional (2018).

De todo o exposto até o momento, depreende-se a importância que tem sido dada à sustentabilidade fiscal dos entes estaduais e de seu controle por meio de indicadores. Neste aspecto, é interessante notar o processo de simplificação e convergência dos indicadores exigidos pelo marco legal das finanças públicas estaduais, retratado nas alterações realizadas em 2017 no PAF⁹ e CAPAG¹⁰ para que se adequem o máximo

⁹ Portaria STN nº 690/2017.

¹⁰ Portaria STN nº 501/2017.

possível aos princípios e indicadores da LRF. No capítulo seguinte, serão abordados os indicadores de sustentabilidade fiscal, foco desse estudo.

3 INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE E SINALIZADORES DE VULNERABILIDADE FISCAIS

Conforme argumentou-se na introdução desse estudo, os indicadores de sustentabilidade fiscal são importantes para indicar a necessidade de ajustes nas políticas em vigor pelo governo; ou seja, caso seja detectado que as contas públicas estão direcionadas a uma situação de insolvência, poder-se-ão empregar medidas que reduzam o gasto público e/ou aumentem a arrecadação governamental (CROCE, RUAN-JAMÓN, 2003; PONTES, 2016).

Todavia, a responsabilização fiscal com base nesses indicadores não é sem limitações. Conforme observou-se no capítulo 2 e será aprofundado nesse capítulo, esses indicadores podem ser manipulados utilizando-se de artifícios contábeis, tais como antecipação de receitas de ativos privatizados, transferência de gastos de um ano fiscal para outro, corte de gastos com formação de capital.

Nesse sentido, visando uma maior confiabilidade da análise dos indicadores, foram propostos na literatura os chamados *sinalizadores de vulnerabilidade fiscal*. Os sinalizadores, conforme seu nome sugere, indicam situações de alerta, em que há uma probabilidade alta de crise de sustentabilidade fiscal. Tais sinalizadores, portanto, fornecem apoio qualitativo à utilização dos indicadores de sustentabilidade e à interpretação de resultados dos testes econométricos de sustentabilidade (LUPORINI, 2006).

Dentre os sinalizadores de sustentabilidade fiscal, aborda-se nesse estudo o chamado *sistema de alerta prévio* (SAP)¹¹, que tem sido adotado por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e a Comissão Europeia. O SAP refere-se a um conjunto de políticas associadas ou processos desenhados para prever e/ou mitigar eventos indesejáveis – no campo da economia, crises fiscais. Apesar da importância deste tema, há limitações concernentes à confiança em pequenas amostras de países avançados e em desenvolvimento, como também que, em alguns casos, a análise é fortemente focada em prever crises em um período específico (CEROVIC et al., 2018).

Assim, com o intuito de criar um SAP robusto, apresentar-se-á duas metodologias: indicadores de sustentabilidade fiscal e sinalizadores de vulnerabilidade fiscal. A utilização desses controles e seu monitoramento constante é ainda mais essencial nos

¹¹ Em inglês, Early Warning System (EWS).

tempos atuais, haja vista a crise fiscal que assola o país e, principalmente, os Estados brasileiros; o aumento das dívidas desses Estados; a “maquiagem” contábil feita pelos TCs estaduais e a necessidade de atualização dos mecanismos de controle da LRF.

Gobetti e Klering (2007) desenvolveram interessante trabalho relacionando índices de responsabilidade fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹² e índices de qualidade na gestão de estados e municípios. Em geral, houve uma melhora do panorama fiscal desses entes. Contudo, os autores sugerem a existência de um *tradeoff* entre os indicadores fiscais e gastos e investimentos em infraestrutura e na parte social, o que exige uma reflexão que levaria à complementaridade dos estudos dos indicadores fiscais com o tema da qualidade do gasto público, visando uma maior eficiência da gestão pública.

Apesar de este não ser o foco do presente trabalho, ressalta-se que a LRF não preenche todas as lacunas para uma boa gestão fiscal dos entes públicos. Para que isto aconteça, os entes federados devem estabelecer um conjunto de indicadores gerenciais que permitam aferir e monitorar a sustentabilidade fiscal das finanças públicas do estado e detalhar os procedimentos metodológicos adotados para estimar os indicadores, de modo que viabilize o monitoramento periódico desses índices (SEPLAN/MT).

3.1 INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE FISCAL

O termo sustentabilidade fiscal não possui significado preciso na literatura econômica, por mais que se tenha feito uso das definições de Luporini (2006) no capítulo introdutório. Porém, geralmente, a sustentabilidade é calculada considerando o valor do superávit primário necessário para estabilizar a relação dívida/PIB, apesar de existirem outras variáveis que podem ser levadas em conta. Um dos méritos de um indicador reside na facilidade de sua utilização, o que inclui a qualidade e a tempestividade dos dados disponíveis, assim como a clareza de entendimento (SANTOS, 2005).

Há quatro grupos de questões que os indicadores fiscais podem ajudar a responder, conforme afirmado por Blanchard (1990):

¹² Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, amparada no Capítulo II do Título VI da Constituição.

- 1) das mudanças na posição fiscal, qual parte é devido a mudanças no ambiente econômico e qual parte devido à política implementada?;
- 2) O curso atual da política fiscal é sustentável, ou o governo terá que aumentar a tributação e/ou reduzir gastos?;
- 3) Qual o efeito da política fiscal em vigor, quanto aos preços relativos, é no custo do trabalho ou no custo do capital?;
- 4) Qual o impacto macroeconômico da política fiscal, em relação ao déficit e ao financiamento da dívida?

Um dos objetivos do presente trabalho é exibir indicadores que, aliados aos exigidos pelo marco legal, sejam capazes de responder a essas questões. Para tanto, iniciaremos com a discussão em torno do mais usual na literatura do tema, ou seja, os indicadores que relacionam dívida pública e Produto Interno Bruto (PIB)¹³.

Pioneiramente, este conceito foi apresentado por Evsey Domar (1944) e Roy Harrod (1948), indicando a importância do comparativo entre a taxa de juros real, líquida de impostos, paga aos detentores de títulos do governo, e a taxa de crescimento do produto real da economia – PIB (LUPORINI, 2006).

Costa (2009) aponta algumas razões para a importância deste indicador na análise de solvência fiscal. Primeiro, ele diz que apenas o valor da dívida não adiantaria como fator de análise da situação fiscal de um país, por exemplo, sendo necessária a comparação com o tamanho de sua economia, posto que o potencial de produção de superávits depende, entre outras variáveis, do total de recursos que essa economia é capaz de gerar. Outrossim, toda avaliação de sustentabilidade se baseia na formação de crenças a respeito da capacidade do país de realizar os sacrifícios necessários a fim de gerar os superávits que garantam sua sustentabilidade. E, o real custo desse sacrifício depende diretamente da porção da riqueza em relação à riqueza total (PIB) que será empregada para esse objetivo.

O referido autor ainda afirma que os estudos que utilizam esta métrica, em sua maioria, o fazem investigando o comportamento desta variável no tempo, no intuito de descobrir se há uma tendência de estabilidade ou decréscimo. Por exemplo, Goldfajn (2002) diz que a dívida de um país ou região é considerada sustentável quando o superávit primário corrente é suficiente para estabilizar a relação dívida/PIB. Já Blanchard (1990),

¹³ Os dois conceitos serão tratados na parte final desta seção.

expõe, por sua vez, que a dívida pública é sustentável quando seu montante em relação ao PIB converge sempre para um nível inicial, b_0 .

Além do conceito de sustentabilidade fiscal sob a ótica da razão dívida/PIB, há um segundo conceito que aborda as respostas do mercado frente ao grau de endividamento do governo, denominado de restrição orçamentária intertemporal. Este conceito implica que o orçamento do governo é considerado equilibrado quando o valor presente descontado de seus superávits financeiros esperados seja igual à sua dívida. Embora seja do ponto de vista teórico, o conceito mais adequado de acordo com McCallum (1986), justamente por refletir um comportamento racional por parte dos detentores de títulos governamentais, ele seria de difícil adaptação para o presente trabalho, visto que os estados brasileiros não emitem títulos, o que dificultaria seu cálculo (LUPORINI, 2006).

A despeito da importância das análises de sustentabilidade comentadas acima, elas foram desenvolvidas num ambiente sem incerteza. Sendo assim, é de suma importância ressaltar que, conforme enuncia Bohn (1998), uma política fiscal pode ser sustentável num contexto e tornar-se insustentável em outro, em que as condições econômicas iniciais não mais prevaleçam (LUPORINI, 2006). Considerando esta possibilidade, os sinalizadores de vulnerabilidade fiscal introduzem componentes qualitativos aos indicadores, como: os ciclos políticos e o aumento de gastos esperado em transições de governo; posição fiscal do Estado; impacto da alteração de índices macroeconômicos projetados (taxas esperadas de juros, inflação, câmbio, crescimento do PIB, etc) sobre as variáveis fiscais como a dívida pública; mudanças demográficas adversas que podem alterar substancialmente o custo previdenciário; receitas fiscais inelásticas e altamente concentradas; etc. Apesar do comentário, os sinalizadores de vulnerabilidade fiscais serão tratados na próxima seção.

Buiter (1985) é um dos pioneiros na utilização de indicadores de sustentabilidade fiscal baseados em dívida/PIB. Não obstante, indica-se o uso do indicador de *gap* primário proposto por Blanchard (1990), devido a sua simplicidade, porquanto o sugerido por Buiter (1985) pressupõe a dívida líquida do setor público – de difícil mensuração por envolver não só gastos e receitas correntes, como também variação no valor de mercado dos títulos do governo, gastos previdenciários ainda não incorridos, etc. (LUPORINI, 2006). Consequentemente, a maioria dos estudos opta por aplicar a dívida bruta.

Porém, antes de entrarmos na explicação do indicador de *gap* primário, é necessário introduzir a premissa atrelada a ele, isto é, a restrição orçamentária intertemporal do governo, conforme Blanchard (1990), dada por:

$$(1) \, dB/ds = G + H - T + rB = D + rB,$$

onde B é a dívida pública real, G representa os gastos do governo com bens e serviços, H são transferências, T são taxas, D é o déficit primário (G+H-T), e r é a taxa de juros real, já s denota tempo. Reescrevendo a restrição orçamentária como razão do PIB (denotado pelas letras minúsculas), tem-se:

$$(2) \, db/ds = g + h - t + (r - \theta)b = d + (r - \theta)b$$

O autor diz que este indicador (*gap* primário) é o mais simples por não requerer previsões, e é sugerido pela equação acima, sendo igual ao superávit primário menos a razão dívida/PIB multiplicada pela diferença entre a taxa de juros real e a taxa de crescimento do PIB, representada por θ . Um valor negativo do indicador sugere que o déficit primário é demasiadamente elevado para estabilizar a razão dívida/PIB, sendo a política fiscal insustentável, de acordo com Luporini (2006).

Outra área de estudo dos indicadores fiscais refere-se aos testes de sustentabilidade ou de estacionariedade. Fundamentado na literatura de bolhas especulativas, o trabalho de Hamilton e Flavin (1986) forneceu o primeiro teste de sustentabilidade fiscal. Nesses testes, assim como nos indicadores que utilizam a razão dívida/PIB, o ponto de partida também é a restrição intertemporal do governo. A maioria dos autores ao realizar esses testes estudam a questão da solvência, classificando-a seguindo critérios distintos entre fraca ou forte, como o trabalho de Buitert e Patel (1992) que investigou as finanças públicas da Índia (LUPORINI, 2006).

Ainda neste campo, há autores que fazem uso do teste de sustentabilidade verificando a cointegração entre os gastos, inclusive de juros, e as receitas governamentais, como Hakkio e Rush (1991) e Martin (2000). Caso haja integração, significa dizer que gastos e receitas andam juntos e, por conseguinte, faz com que o estoque da dívida permaneça estável. Porém, se para uma dada taxa de juros real acontece uma queda na taxa de crescimento do PIB, mesmo com a cointegração, haverá aumento na relação dívida/PIB (LUPORINI, 2006).

Já estudos mais recentes sobre a temática dos testes de sustentabilidade aborda ferramentas de gerenciamento de risco: *Value-at-Risk* (VaR) e *Cost-at-Risk* (CaR)¹⁴. Na metodologia VaR:

avalia-se qual o maior valor, tal que a relação dívida/PIB não se situe acima dele com uma probabilidade predefinida. Ou seja, primeiro um nível de confiança é escolhido: costumeiramente 95%. Um modelo estocástico gera caminhos alternativos para as variáveis relevantes e, a partir delas, para a relação dívida/PIB. Fixa-se um período à frente e, a partir da distribuição de relações dívida PIB, encontra-se o 95o percentil da distribuição associada (COSTA, 2009, p. 91).

Já a metodologia CaR:

é semelhante à metodologia VaR e possivelmente mais compatível com a gestão da dívida pública. Em primeiro lugar, enquanto por sua natureza o cálculo do VaR exige a marcação a mercado da dívida, a metodologia CaR permite que se considere a evolução da dívida pelos custos contratualmente estabelecidos. Importante também é o fato de que horizontes mais longos são usualmente considerados no caso da metodologia CaR. Ambas as diferenças favorecem o uso da segunda metodologia para o caso específico da gestão da dívida pública (COSTA, 2009, p. 91).

Não obstante a importância e modernidade desses estudos, eles têm uma limitação que é a subjetividade na escolha do percentual de confiança a ser adotado, segundo Costa (2009). No entanto, Lima et al. (2008) fazem uso de um modelo de autorregressão quantílica, combinando testes de estacionariedade (relação dívida/PIB) com a metodologia VaR para verificar a sustentabilidade fiscal. Este modelo ainda possui outras duas vantagens importantes: 1-) permite identificar o quantil crítico no qual a trajetória da dívida passa de sustentável para insustentável; e 2-) permite a incorporação de não linearidades.

Como sempre há críticas quanto aos modelos implementados, os testes de estacionariedade não poderiam ficar de fora. Bohn (2007) mostra que uma dívida integrada de qualquer ordem arbitrária é sustentável. Sendo assim, segundo o autor, não há como rejeitar sustentabilidade com esses testes e, por conseguinte, não é possível analisar que uma dívida é sustentável ou não se utilizando os testes de estacionariedade. Além desta crítica, há uma concernente a sua simplificação em buscar no passado a confiabilidade e constância para o futuro, de acordo com Simonassi (2007).

¹⁴ Para mais detalhes, ver Barnhill e Kopits (2003), Bonomo et al. (2003) e Garcia e Rigobon (2004).

Em conclusão ao assunto dos testes de sustentabilidade, Costa (2009) afirma que a despeito das críticas de Bohn (2007), o trabalho de Lima et al. (2008) constitui interessante forma de se apresentar informações sobre a postura fiscal de um governo.

Por fim, para fecharmos a apresentação da fundamentação teórica sobre os indicadores de sustentabilidade fiscal, precisamos abordar a avaliação da sustentabilidade da dívida pública por meio do patrimônio líquido do governo e *Asset and Liability Management* (ALM), ou seja, gestão de ativos e passivos governamentais.

Costa (2009) diz que vários países iniciaram levantamentos de seus ativos e passivos a fim de evidenciar seu grau de solvência. Ademais, eles passaram a equalizar os riscos de seus ativos e passivos, buscando reduzir a volatilidade de suas dívidas líquidas. Assim, este campo de administração de risco, conhecido no mundo empresarial, encontrou ressonância nas conferências sobre estrutura da dívida. Entretanto, como já sabido, o principal ativo de um governo é seu poder de tributar, enquanto seu principal passivo, a necessidade de prover bens e serviços de qualidade aos seus cidadãos. Destarte, é preciso mexer com cuidado na estrutura da dívida ao tentar realizar um bom planejamento na distribuição de despesas e arrecadação ao longo do tempo, com o fito de evitar um colapso do governo.

3.2 SINALIZADORES DE VULNERABILIDADE FISCAL

O tema de vulnerabilidade fiscal não é vasto na literatura, mas este é tratado por Luporini (2006) como sendo também definido por indicadores (quantitativos). Todavia, como se fará uso de indicadores quantitativos, optou-se por abordar a vulnerabilidade de forma qualitativa. Conforme enuncia Luporini (2006), os sinalizadores de vulnerabilidade fiscal buscam caracterizar situações e/ou momentos em que o governo estaria exposto a uma crise de sustentabilidade fiscal, o que requereria respostas antecipatórias. Vê-se que é extremamente semelhante ao conceito de SAP já apresentado.

Neste sentido, Cerovic et al. (2018) em seus estudos, indicam que as crises fiscais são precedidas de políticas fiscais frouxas. Ou seja, no período imediatamente anterior à crise, há um aumento extremado dos gastos. E, após o início dela, o governo contém seus gastos de forma abrupta, indicando o caráter pró-cíclico¹⁵ da política fiscal. Além do que,

¹⁵ A política econômica procíclica consiste no conjunto de ações governamentais levadas a cabo no mesmo sentido que os ciclos econômicos, isto é, aumentar a despesa pública e reduzir os impostos durante os períodos de crescimento econômico, e reduzir a despesa e aumentar os impostos durante uma recessão.

no começo das crises, a dívida pública eleva-se substancialmente, só apresentando queda significativa muitos anos depois.

Os autores ainda afirmam que a construção de Indicadores de Alerta Prévios (IAP)¹⁶ é algo extremamente complexo, especialmente devido às ações mitigatórias tomadas pelos países. Porém, ao utilizarem amostras maiores, construídas no trabalho de Gerling et al. (2017), descobriram que ambas variáveis – fiscal e não fiscal – enviam fortes sinais de que uma crise é provável em 1 a 2 anos. Desequilíbrios internos (grandes saídas de divisas ou *gaps* de crédito), desequilíbrios externos e o aumento dos gastos públicos aumentam a probabilidade de uma crise.

Por fim, a análise trazida por Cerovic et al. (2018) evidencia que países podem reduzir a frequência de crises fiscais adotando políticas fiscais prudentes e melhorando sua gestão de riscos, exatamente o que se pretende instigar na Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná com este trabalho.

Retomando o assunto sobre sinalizadores de vulnerabilidade fiscais como introduzidos por Luporini (2006), Hemming e Petrie (2000) ressaltam quatro fatores macroeconômicos principais pelos quais os sinalizadores de vulnerabilidade fiscal podem ser distinguidos: (1) posição fiscal inicial; (2) riscos fiscais de curto prazo; (3) sustentabilidade fiscal de longo prazo; e (4) fragilidades estruturais.

O primeiro fator será tratado neste trabalho pelo panorama fiscal que será traçado do estado do Paraná haja vista o marco legal (indicadores) do PAF, LRF e CAPAG. Já o segundo e terceiro serão abordados em parte pelos mesmos indicadores mencionados anteriormente, mas principalmente pelos sinalizadores de vulnerabilidade fiscais discutidos ao fim desta dissertação. Portanto, resta apenas o fator (4) fragilidades estruturais, que será explorado teoricamente aqui. Ainda, dada a utilização de variáveis quantitativas para medir a sustentabilidade fiscal dos três primeiros aspectos, deve-se focar nas fragilidades estruturais, que, infelizmente, no país, ainda são pronunciadas, devido essencialmente à insegurança jurídica e política.

3.3 DÍVIDA PÚBLICA E PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)

A dívida pública e o PIB são variáveis macroeconômicas críticas para uma análise adequada das finanças públicas de entes federados. Dessa forma, esta seção aduzirá o que

¹⁶ Em inglês, Early Warning Indicators.

a teoria diz a respeito das duas variáveis, citando comentários referentes às finanças públicas estaduais.

Acerca da regulamentação do endividamento subnacional, MORA (2002) aponta que:

A regulamentação do endividamento subnacional, segundo a Constituição de 1988, é de competência do Senado, cujas atribuições incluem o estabelecimento de limites e a permissão para novas operações. Por sua vez, cabe ao Banco Central conceder habilitação a entes da Federação para entrar no mercado mobiliário, assim como autorizar a emissão de novos títulos. Além do mais, as resoluções do Banco Central normatizam o endividamento do setor público e, por extensão, dos estados e municípios (MORA, 2002, p. 2).

Do exposto acima, vê-se que as dívidas públicas dos estados brasileiros são quase que na sua totalidade ligadas à União, sendo esta a maior credora dos entes públicos estaduais e municipais. Esse cenário é consequência direta do pacto federativo existente no Brasil, principalmente do desenho de competências tributárias estabelecido pela Carta Magna de 1988, o qual privilegia a União em detrimento de estados e municípios, conforme já apontado na TABELA 1.

Importante ligar aqui ao mencionado no capítulo introdutório sobre o PAF, que passou a ser parte integrante do contrato de assunção e renegociação de dívidas dos estados com a União. Esse Programa (PAF) possui metas e compromissos anuais e, no ano seguinte ao da assinatura do contrato, a STN avalia o cumprimento das metas e compromissos firmados, sendo que estes procedimentos deverão perdurar enquanto durar o contrato de refinanciamento (TESOURO NACIONAL).

Entretanto, de acordo com Tabosa et al. (2014), a utilização do IGP-DI como índice de correção monetária das dívidas estaduais dificultou que os seus estoques da dívida fossem diminuídos (MORA E GIAMBIAGI, 2005). Conforme Pellegrini (2012), a dívida dos governos estaduais aumentou, entre 2006 a 2011, em R\$ 111,4 bilhões, pois os pagamentos de juros da mesma são maiores, em média, do que os superávits primários dessas unidades federativas.

Enfim, para os casos mais críticos, foi estruturado o Regime de Recuperação Fiscal (RRF)¹⁷, aprovado pela Lei Complementar nº 159/2017, criado para fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro, ferramentas para o ajuste de suas contas.

¹⁷ De acordo com o RRF, o desequilíbrio financeiro é considerado grave quando a receita corrente líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício; o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações seja igual ou maior que 70% da RCL e o valor total de obrigações seja superior às disponibilidades de caixa. Só poderá aderir ao RRF o Estado que cumprir esses três requisitos de entrada.

Portanto, este Regime complementa e fortalece a LRF, uma vez que nela não havia previsão para tratamento dessas ocasiões. Abaixo, FIGURA 3 que representa a modernização que vem ocorrendo no Sistema de Garantias da União da STN:

FIGURA 3 – MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIAS DA UNIÃO



FONTE: Tesouro Nacional (2018).

De acordo com Correia e Neduziak (2017), a LRF limitou a capacidade de investir dos Estados, uma vez que eles não promoveram a redução de despesas com pessoal; ao contrário disso, estas tiveram seu valor relativo acrescido se compararmos aos gastos com investimento.

Para melhorar este quadro, segundo Luporini (2006), há quatro formas de se reduzir o endividamento público: (1) repúdio (*default*); (2) imposto sobre ativos, ou seja, títulos governamentais; (3) imposto inflacionário; e, (4) pagamento via produção de superávits.

Das quatro alternativas elencadas pela autora, os estados brasileiros podem utilizar apenas a última opção, ou seja, o pagamento via produção de superávits e será explicado o porquê. Quanto à primeira opção, não há como os estados darem o *default* na União, o que pode acontecer é uma nova renegociação, como o ocorrido com a Lei Complementar nº 156/2016, já que na legislação brasileira não existe a figura da falência pública (de um ente público). A segunda alternativa, esta existe apenas para a União, possuidora da capacidade de emissão de títulos públicos, como o Tesouro Direto, por exemplo; para os estados esta opção é vedada pelo ordenamento jurídico.¹⁸ Já a opção de imposto inflacionário existia no passado quando a inflação era alta, atualmente ela se encontra em

¹⁸ Até houve uma tentativa no Paraná sob a gestão do Secretário Mauro Ricardo Machado Costa, com a implementação da Paraná Securitizações (PR SEC), entretanto, esta fracassou, devido à uma impugnação do TCE/PR.

baixa e estável, tendo constituído, inclusive, uma das principais alternativas para os problemas de financiamento dos governos estaduais; isso era feito através do atraso dos pagamentos de despesas para que, quando efetivado, já estivesse “corroído” pela inflação (BENTO E ARAÚJO, 2016).

Estas três opções, embora não disponíveis para os entes subnacionais, possuem alto custo em termos de credibilidade. Por fim, a quarta e última opção, o pagamento via produção de superávits seria a única forma de os estados diminuírem suas dívidas e, assim, buscarem o equilíbrio fiscal.

A produção de superávits pode-se dar através do corte de gastos e/ou aumento da receita por meio de majoração dos impostos. Porém, a carga tributária brasileira já é uma das mais altas do mundo e no estado do Paraná houve um processo de aumento de alíquotas (equalização tributária com relação aos demais estados) recente, na gestão do Secretário Mauro Ricardo Machado Costa, de 2015 até meados de 2018. Portanto, há pouco espaço na legislação tributária estadual atual para aumento de arrecadação. Uma reforma tributária que aumente a capacidade arrecadatória dos estados brasileiros é premente para que eles estejam aptos a fazer frente aos seus gastos.

Assim, uma saída para a produção de superávits é através da redução das despesas públicas, mesmo com as dificuldades enfrentadas com o problema do crescimento vegetativo da folha, além do aumento das despesas correntes que acabam ocorrendo ano a ano, etc. Neste campo de gastos com pessoal, uma alternativa que precisa ser posta pelos entes subnacionais é a reforma previdenciária.

Além disso, os estados também precisam atuar como fomentadores das atividades empresariais a fim de aumentar o volume de suas economias. Para isto, o investimento bem direcionado é um grande aliado e, esse, pode ser financiado pela dívida pública, uma vez que apesar de sempre se buscar a diminuição do endividamento público, é de suma importância frisar que ele é um instrumento fundamental para a distribuição intertemporal ótima das políticas públicas, uma vez que é por meio dele que também a provisão dos bens públicos pode ser temporalmente dissociada da arrecadação dos recursos para lhe fazer face (COSTA, 2009). Ou seja, ele é importante, desde que seja sustentável, por meio de cuidados com política fiscal, utilizando-se de indicadores e sinalizadores para isto.

Outrossim, a dívida pública de certa forma permite as tentativas de crescimento do PIB por parte dos governos ao disponibilizar recursos para investimentos. Por isso, a importância das duas variáveis para a análise da sustentabilidade fiscal de um ente. Retomando Costa (2009), o indicador dívida/PIB, por si só, já representa um indicador

suficiente e importante de solvência, posto que não basta apenas conhecer o valor da dívida de um governo, mas também conhecer o tamanho de sua economia. Mais uma vez, destacamos que isso se justifica uma vez que para se aferir os superávits potenciais é preciso saber o total de recursos que uma determinada economia é capaz de produzir, ou seja, seu PIB potencial.

Assim, uma dívida estável com relação ao PIB tem seu valor presente decrescente com o tempo, sendo a estabilidade da relação Dívida/PIB uma condição satisfatória para garantir a sustentabilidade da dívida pública (BENTO E ARAÚJO, 2016).

Destarte, vê-se a importância do binômio dívida pública/PIB, principalmente nos trabalhos acadêmicos sobre o tema da sustentabilidade fiscal. Entretanto, para a utilização prática (marco legal) concernente aos entes subnacionais, o PIB não é empregado, como se verá no capítulo 5.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Adiantar-se a eventuais problemas de insolvência, torna-se essencial aos estados brasileiros, ainda mais em períodos de recessão econômica, como o vivenciado de 2014 a 2016. Sendo assim, o presente trabalho busca discutir e atualizar os indicadores utilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná (SEFA/PR), devido a modernização no Sistema de Garantias da União, realizada pela STN, a partir de 2017.

Aqui, cabe uma apresentação resumida da SEFA/PR, que tem a missão de gerar receitas para o Estado do Paraná e controlar sua aplicação; e a visão de buscar ser o órgão de excelência em administração fazendária, baseando-se nos valores de: respeito ao cidadão, ética, transparência das ações, compromisso com resultados, valorização dos servidores, inovação e criatividade, responsabilidade fiscal e socioambiental, e parceria. Possui como objetivos estratégicos: prestar serviços de qualidade ao cidadão, ampliar a transparência das ações da Secretaria da Fazenda e das contas do estado, buscar maior qualidade no gasto público, incrementar receitas tributárias e não tributárias, e promover o equilíbrio fiscal (objetivo estratégico no qual essa dissertação se insere) e o desenvolvimento organizacional, tecnológico e de recursos humanos. Por fim, incube-se das seguintes principais atividades (em negrito, as que possuem maior relação com esta pesquisa):

- **Subsidiar a formulação das políticas tributária e fiscal do Estado e promover sua execução, controle, acompanhamento e avaliação;**
- Adotar medidas tributárias necessárias à proteção da economia do Estado;
- Promover o registro e o controle administrativo das atividades econômicas sujeitas à tributação;
- **Assegurar a compatibilidade entre a real capacidade contributiva da economia e a receita efetiva;**
- Assegurar a correta interpretação e aplicação da legislação tributária;
- **Gerir o processo de arrecadação dos tributos estaduais;**
- Formalizar e controlar os créditos tributários até a sua liquidação;
- Revisar, em instância administrativa, o crédito tributário constituído e questionado pelo contribuinte;
- Aplicar medidas administrativas e pecuniárias, inclusive representação criminal nos delitos contra a ordem tributária;

- **Promover a aplicação da política de gestão de riscos fiscais no Estado;**
- Elaborar e acompanhar a execução do Orçamento do Estado;
- **Gerir os recursos financeiros e controlar os gastos públicos;**
- **Orientar, supervisionar e fiscalizar as atividades de administração financeira do Estado;**
- **Examinar a negociação para a contratação de empréstimos, financiamentos ou outras obrigações contraídas por órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual;**
- Coordenar e executar a política de crédito público e centralizar a guarda dos valores mobiliários;
- **Administrar a dívida pública do Estado;**
- Orientar, supervisionar e controlar as atividades contábeis relativas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado;
- Exercer o poder de polícia no âmbito de sua competência (SEFA/PR, 2019).

A metodologia de pesquisa será descritiva, com abordagem quantitativa, objetiva e focada na coleta, mensuração e análise de dados numéricos relacionados às finanças públicas paranaenses. Já a análise documental será baseada em dados secundários oficiais, da STN, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), publicados pela Secretaria de Estado de Fazenda do Paraná (SEFA/PR), e de acesso público, referente ao período de 2000 a 2017 (BENTO; ARAÚJO, 2016). Além disso, o acompanhamento das notícias, e das leis e normas, que constituem o marco legal da sustentabilidade fiscal brasileira, são fundamentais, devido ao dinamismo existente no tema.

Para fins analíticos e com o intuito de se chegar à definição dos sinalizadores de vulnerabilidade fiscal, utilizar-se-á o método de investigação bibliográfica, com a análise de notícias, inclusive, para construção de um provável cenário futuro. Serão investigados também os principais resultados do setor público, a trajetória recente da condução da política fiscal em âmbito nacional e estadual, e os indicadores que permitiram avaliar a sustentabilidade da dívida e a capacidade de solvência do ente federativo.

A terceira etapa da pesquisa consiste no cálculo e coleta de dados dos indicadores do marco legal brasileiro, quais sejam, PAF, LRF e CAPAG. Após, far-se-á uma explicação sucinta dos resultados encontrados, assim como cotejamentos entre alguns

indicadores a fim de posicionar o Paraná no assunto da sustentabilidade fiscal dentre os estados brasileiros.

Ainda, com o acompanhamento das notícias e as informações geradas pelos indicadores, serão sugeridos alguns sinalizadores de vulnerabilidade fiscal a serem observados em 2019 (e talvez nos próximos anos - a depender da análise).

Por fim, haverá a conclusão final do projeto com a proposição da utilização dos indicadores e sinalizadores de vulnerabilidade fiscais, apresentados no estudo, para uma avaliação de desempenho das finanças públicas do Estado do Paraná e seu acompanhamento pela SEFA/PR.

5 PANORAMA FISCAL DO ESTADO DO PARANÁ EM 2017

5.1 INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE FISCAL (PAF, LRF E CAPAG)

Nesta parte da dissertação, será exibido o panorama fiscal do estado do Paraná no ano de 2017, de acordo com os indicadores exigidos pelos marcos legais do PAF, CAPAG e LRF, conforme enunciado nos objetivos específicos elencados na introdução.

5.1.1 PAF

A TABELA 3 abaixo apresenta as 6 metas do PAF para 2017, que sofreram uma modernização no ano a fim de se aproximar dos conceitos da LRF. Além das metas, alguns compromissos também foram firmados:

TABELA 3 – METAS E COMPROMISSOS DO PAF DE 2017

Indicador	Meta	Realizado	Status
Meta 1 – Endividamento (%)	67,01%	64,61%	Cumprimento
Meta 2 – Resultado Primário (R\$ milhão)	-2.265	-176	Cumprimento
Meta 3 – Despesas com Pessoal (%)	< 60%	61,07%	Descumprimento
Meta 4 – Arrecadação Própria (R\$ milhão)	20.512	22.827	Cumprimento
Meta 5 – Gestão Pública	-	-	Cumprimento
Meta 6 – Disponibilidade de Caixa Líquida (R\$ milhão)	> 0	2.260	Cumprimento

Compromisso	Cumprimento
Manter atualizado SICONFI, de acordo com os normativos vigentes.	Sim
Manter estrutura técnico-institucional de acompanhamento de empresas estatais dependentes.	Sim
Manter estrutura técnico-institucional de acompanhamento do Programa, com a participação de integrantes das Secretarias da Fazenda, do Planejamento e Coordenação Geral e da Administração e da Previdência, conforme Resolução nº 79/14 e Decreto nº 11.186/2014.	Sim
Encaminhar à STN, até o dia 31 de maio de cada ano, Relatório sobre a execução do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado relativo ao exercício anterior e sobre as perspectivas para o triênio seguinte (Relatório do Programa), contendo análise detalhada do cumprimento ou descumprimento de cada meta ou compromisso de acordo com o § 1º do art. 16 do Decreto nº 8.616, de 29 de dezembro de 2015 regulamentado pela Portaria STN nº 690 de 11/08/2017.	Sim
Divulgar, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os dados e informações relativos ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado, consoante o que dispõe o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.	Sim

Fonte: Nota Técnica SEI nº 24/2018/GEAFI III/COREM/SURIN/STN-MF. Tesouro Nacional (2018).

Vê-se, com isto, que o estado cumpriu praticamente tudo o que se propôs, relativamente ao programa. O único descumprimento do Paraná foi na meta de despesa de pessoal, justamente esta que foi apresentada também na TABELA 3, que pela metodologia PAF/STN é de 61,07%, enquanto o estado publicou em seu RGF, 53,88%.

Os compromissos que foram firmados (e cumpridos) pelo Estado do Paraná referem-se a itens de caráter normativo. Com relação ao primeiro item, o SICONFI é o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, gerido pela STN, objetivando a estruturação de um sistema que venha reunir em um mesmo ambiente as informações contábeis e fiscais de todos os entes federados – mais um passo rumo à padronização contábil dos entes públicos brasileiros.

5.1.2 LRF

Para os indicadores de sustentabilidade fiscal da LRF, optou-se por apresentar os exigidos nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF). Todos eles foram retirados dos respectivos RGF disponíveis para consulta pública pelo Portal da Transparência do Paraná.

O Demonstrativo da Despesa de Pessoal do Executivo (TABELA 4, exposta abaixo) apresentou um percentual de Total de Despesas de Pessoal (TDP) do Executivo sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) de 45,13%, acima do Limite de Alerta de 44,10% do TC/PR, mas abaixo dos Limites Prudencial, de 46,55%, e Máximo, de 49%, contidos na LRF.

TABELA 4 – DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO EXECUTIVO DE 2017

Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Executivo	
Despesa Total com Pessoal - DTP	R\$ 16.526.007.612,39
Receita Corrente Líquida - RCL	R\$ 36.615.275.854,39
TDP sobre a RCL (%)	45,13%
Limite Máximo (incisos I, II e III do art. 20 da LRF) - <49%>	R\$ 17.941.485.168,65
Limite Prudencial (§ único do art. 22 da LRF) - <46,55%>	R\$ 17.044.410.910,22
Limite do Tribunal de Contas - <44,10%>	R\$ 16.147.336.651,79

Fonte: RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a"). Portal da Transparência do Estado do Paraná (2018). Elaboração própria.

O Paraná estava (2017) a R\$ 518.403.297,83 de extrapolar o Limite Prudencial (46,55%), estabelecido pelo § único do art. 22 da LRF; e a R\$ 1.415.477.556,26 de ultrapassar o Limite Máximo (49%), disposto nos incisos I, II e III do art. 20 da LRF.

Portanto, deve-se ater às Despesas com Pessoal para que não ultrapassem os tetos impostos pela LRF.

Já a TABELA 5, representada abaixo, exhibe o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL). Neste, o percentual monitorado é o da DCL sobre a RCL. Em 2017, foi de 29,34%. O limite definido pela Resolução nº 40/2001 do SF é de 200%. Sendo que o limite de alerta da LRF é de 90% de 200%, ou seja, 180%. Portanto, vê-se que o Paraná está bem abaixo do limite legal estabelecido pelo Senado:

TABELA 5 – DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DE 2017

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida	
Dívida Consolidada – DC	R\$ 23.206.180.338,07
Dívida Consolidada Líquida – DCL	R\$ 10.742.977.164,38
Receita Corrente Líquida – RCL	R\$ 36.615.275.854,39
DC sobre RCL (%)	63,38%
DCL sobre RCL (%)	29,34%
Limite Definido pela Resolução nº 40/2001 do SF - <200%>	R\$ 73.230.551.708,78
Limite de Alerta do Tribunal de Contas (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF) - <90% do limite>	R\$ 65.907.496.537,90

Fonte: RGF - ANEXO 2 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "b"). Portal da Transparência do Estado do Paraná (2018). Elaboração própria.

O Estado do Paraná possuía em 2017 R\$ 10.742.977.164,38 de Dívida Consolidada Líquida (DCL). O limite legal definido pelo SF (200% de DCL/RCL) representava R\$ 73.230.551.708,78, ou seja, o Paraná estava (2017) a R\$ 62.487.574,40 de atingir o limite.

A TABELA 6, por sua vez, apresenta o Demonstrativo das Garantias de Valores, que funciona de forma análoga ao reproduzido na TABELA 6. O Paraná exibiu um índice de 1,16% (Total das Garantias sobre a RCL), muito abaixo do limite estabelecido pela Resolução nº 43/2001 do SF – de 22%, assim como do limite de alerta da LRF de 90% dos 22%:

TABELA 6 – DEMONSTRATIVO DAS GARANTIAS DE VALORES DE 2017

Demonstrativo das Garantias de Valores	
Total das Garantias Concedidas	R\$ 425.682.773,83
Receita Corrente Líquida – RCL	R\$ 36.615.275.854,39
Total das Garantias sobre RCL (%)	1,16%
Limite Definido pela Resolução nº 43/2001 do SF - <22%>	R\$ 8.055.360.687,97
Limite de Alerta (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF) - <90% do limite>	R\$ 7.249.824.619,17

Fonte: RGF - ANEXO 3 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "c" e art. 40, § 1º). Portal da Transparência do Estado do Paraná (2018). Elaboração própria.

Em 2017, o Paraná estava a R\$ 6.824.141.845,34 de atingir o Limite de Alerta, estabelecido no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF; e a R\$ 7.629.677.914,14 do Limite de 22%, contido na Resolução nº 43/2001 do SF; ou seja, o estado pode conceder ainda muitas garantias para obtenção de empréstimos.

Enfim, a última tabela, a TABELA 7, externaliza o Demonstrativo das Operações de Crédito em que o estado do Paraná possui 0,60% no Total das Operações de Crédito sobre a RCL, muito abaixo do limite de 16% estabelecido também pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal. Ademais, percebe-se que não houve Operações de Crédito por Antecipação da Receita (limite de 7% pela mesma Resolução). E, o índice de 0,60% é muito aquém do limite de alerta da LRF – 90% dos 16%:

TABELA 7 – DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE 2017

Demonstrativo das Operações de Crédito	
Total das Operações de Crédito Internas e Externas	R\$ 220.557.172,81
Receita Corrente Líquida – RCL	R\$ 36.615.275.854,39
Total das Operações de Crédito sobre a RCL (%)	0,60%
Total das Operações de Crédito por Antecipação da Receita	R\$ -
Limite Definido pela Resolução nº 43/2001 do SF para Op. de Crédito Internas e Externas - <16%>	R\$ 5.858.444.136,70
Limite Definido pela Resolução nº 43/2001 do SF para Op. de Crédito por Antec. da Receita - <7%>	R\$ 2.563.069.309,81
Limite de Alerta (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF) - <90% do limite>	R\$ 5.272.599.723,03

Fonte: RGF - ANEXO 4 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "d" e inciso III, alínea "c"). Portal da Transparência do Estado do Paraná (2018). Elaboração própria.

O Estado do Paraná estava, em 2017, a R\$ 5.052.042.550,22 de atingir o Limite de Alerta, estabelecido no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF; e a R\$ 5.637.886.963,89 do Limite definido pela Resolução nº 43/2001 do SF para Operações de Crédito Internas e Externas; ou seja, o Paraná tem grande folga para realização de mais operações de crédito.

Pelo exposto nas tabelas da LRF acima, o Paraná cumpriu todos os limites exigidos pela LRF e Resoluções nº 40 e nº 43 de 2001 do Senado Federal.

A TABELA 8, abaixo, exhibe uma comparação entre os estados brasileiros do indicador DTP – Executivo/RCL (%), em ordem crescente:

TABELA 8 – COMPARAÇÃO ENTRE OS ESTADOS DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO EXECUTIVO SOBRE A RCL (%) DE 2017

Estado	DTP sobre RCL (%) do Executivo	Posição
Goiás	39,30%	1º
Rio Grande do Norte	41,23%	2º
Amapá	42,11%	3º
Ceará	42,38%	4º
Maranhão	42,38%	5º
Espírito Santo	43,30%	6º
Rondônia	43,32%	7º
São Paulo	43,42%	8º
Bahia	43,54%	9º
Pará	45,08%	10º
Paraná	45,13%	11º
Distrito Federal	46,07%	12º
Rio Grande do Sul	46,54%	13º
Sergipe	47,65%	14º
Piauí	47,70%	15º
Mato Grosso	47,77%	16º
Amazonas	47,78%	17º
Alagoas	48,62%	18º
Pernambuco	48,96%	19º
Mato Grosso do Sul	48,98%	20º
Paraíba	49,00%	21º
Santa Catarina	49,72%	22º
Minas Gerais	50,00%	23º
Acre	53,86%	24º
Tocantins	54,99%	25º
Rio de Janeiro	57,27%	26º
Roraima	64,73%	27º

Fonte: Compara Brasil (2018). Elaboração própria.

O estado que tem o menor percentual DTP – Executivo/RCL é o de Goiás, com 39,30%; e o que tem o maior, é o estado de Roraima, com 64,73%. Dentre os 26 estados brasileiros e DF, o Estado do Paraná figura em posição intermediária (11º), com um percentual de 45,13%. Como observação, esses percentuais de 2017 foram retirados dos Demonstrativos publicados pelos estados, não representado a metodologia da STN.

Já a TABELA 9, abaixo, faz uma comparação entre a RCL, em ordem decrescente, dos entes subnacionais brasileiros:

TABELA 9 – COMPARAÇÃO ENTRE OS ESTADOS DA RCL DE 2017

Estado	RCL	Posição
São Paulo	151.562.454.361,73	1º
Minas Gerais	55.173.574.559,76	2º
Rio de Janeiro	50.194.044.683,00	3º
Paraná	36.615.275.854,39	4º
Rio Grande do Sul	35.045.932.696,94	5º
Bahia	29.952.763.445,46	6º
Pernambuco	21.512.144.300,43	7º
Santa Catarina	21.131.271.286,44	8º
Goiás	21.035.392.343,89	9º
Distrito Federal	20.719.829.099,23	10º
Pará	18.017.134.313,51	11º
Ceará	17.779.472.004,16	12º
Mato Grosso	13.371.122.614,08	13º
Maranhão	12.505.341.352,30	14º
Espírito Santo	12.208.238.067,54	15º
Amazonas	12.052.493.121,73	16º
Mato Grosso do Sul	9.747.257.945,70	17º
Paraíba	9.130.510.757,83	18º
Rio Grande do Norte	9.087.770.403,50	19º
Piauí	8.005.700.615,63	20º
Alagoas	7.348.618.775,30	21º
Tocantins	7.198.140.237,26	22º
Sergipe	6.900.458.177,75	23º
Rondônia	6.500.433.453,02	24º
Acre	4.471.916.240,14	25º
Amapá	4.353.647.885,30	26º
Roraima	3.197.018.305,15	27º

Fonte: Compara Brasil (2018). Elaboração própria.

A maior RCL (2017) é do Estado de São Paulo, com R\$ 151.562.454.361,73; e a menor, do Estado de Roraima, com R\$ 3.197.018.305,15. Dentre os 26 estados brasileiros e DF, o Paraná ocupava a 4ª posição, com uma RCL de R\$ 36.615.275.854,39; ou seja, uma posição de destaque no cenário nacional.

A última tabela dessa seção sobre a LRF, a TABELA 10, aborda a comparação entre os entes estaduais do indicador DCL/RCL (%), em ordem crescente. O limite estabelecido na LRF de 200% para este indicador só é descumprido pelos estados do Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Sul (RS):

TABELA 10 – COMPARAÇÃO ENTRE OS ESTADOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA SOBRE A RCL (%) DE 2017

UF	Ente	DCL	RCL	% DCL/RCL	Posiçã o	Limite DCL/RCL
PA	Pará	1.153.286.257,61	18.017.134.313,51	6,4	1º	Cumpre
RN	Rio Grande do Norte	1.204.549.996,95	9.111.716.218,50	13,22	2º	Cumpre
AP	Amapá	614.426.883,87	4.369.061.858,47	14,06	3º	Cumpre
ES	Espírito Santo	2.114.080.776,59	12.193.441.015,92	17,34	4º	Cumpre
PB	Paraíba	2.641.293.135,20	9.130.510.757,83	28,93	5º	Cumpre
PR	Paraná	10.742.977.164,38	36.615.275.854,39	29,34	6º	Cumpre
DF	Distrito Federal	6.998.667.548,18	20.719.829.099,23	33,78	7º	Cumpre
A M	Amazonas	4.322.557.525,62	12.052.493.121,73	35,86	8º	Cumpre
TO	Tocantins	2.735.798.547,03	7.198.140.237,26	38,01	9º	Cumpre
PI	Piauí	3.288.148.476,62	8.005.700.615,63	41,07	10º	Cumpre
RO	Roraima	1.326.583.191,24	3.197.049.907,52	41,49	11º	Cumpre
M A	Maranhão	5.487.449.666,98	12.536.618.595,33	43,77	12º	Cumpre
MT	Mato Grosso	5.905.804.006,92	13.389.766.593,46	44,11	13º	Cumpre
CE	Ceará	8.146.084.434,45	17.779.471.739,21	45,82	14º	Cumpre
RO	Rondônia	3.151.591.054,27	6.500.433.453,02	48,48	15º	Cumpre
SC	Santa Catarina	10.797.795.560,47	21.132.256.296,12	51,1	16º	Cumpre
BA	Bahia	17.229.303.588,79	29.952.763.445,46	57,52	17º	Cumpre
SE	Sergipe	3.992.519.479,47	6.885.059.829,86	57,99	18º	Cumpre
PE	Pernambuco	13.176.450.959,83	21.512.144.300,43	61,25	19º	Cumpre
AC	Acre	3.212.204.819,78	4.471.916.240,14	71,83	20º	Cumpre
MS	Mato Grosso do Sul	7.420.698.159,53	9.747.254.504,20	76,13	21º	Cumpre
GO	Goiás	19.357.283.260,05	21.033.876.162,63	92,03	22º	Cumpre
AL	Alagoas	7.000.340.864,15	7.348.618.775,30	95,26	23º	Cumpre
SP	São Paulo	259.055.447.080,89	151.562.454.361,73	170,92	24º	Cumpre
M G	Minas Gerais	102.814.921.151,18	55.173.574.559,76	186,35	25º	Cumpre
RS	Rio Grande do Sul	76.703.155.009,90	35.045.932.696,94	218,86	26º	Descumpr e
RJ	Rio de Janeiro	135.393.365.028,00	50.194.044.675,00	269,74	27º	Descumpr e

Fonte: Anexo 02 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal (Siconfi/Finbra). Tesouro Nacional (2018). Período de referência: 3º quadrimestre de 2017.

Da tabela acima, o Estado do Paraná ocupava a 6ª posição, em 2017, com uma DCL de R\$ 10.742.977.164,38 e RCL de R\$ 36.615.275.854,39, o que representava percentual de 29,34% (DCL/RCL). O melhor estado neste quesito era o Pará, com um

percentual de 6,4%; e o pior, o Estado do Rio de Janeiro, descumprindo o limite de 200%, com 269,74%.

As TABELAS 8, 9 e 10 foram apresentadas com o intuito de cotejar a solidez fiscal do Estado do Paraná relativamente aos outros estados brasileiros. Assim, pode-se ver que o Paraná se destaca, respectivamente, com a 11ª posição no indicador DTP do Executivo/RCL (%); a 4ª posição entre as RCL; e com a 6ª posição no indicador DCL/RCL (%).

5.1.3 CAPAG

O CAPAG possui 3 indicadores e, de acordo com uma faixa de valores, cada um recebe uma classificação parcial. A classificação final do CAPAG de um ente é dada apenas com a combinação final das classificações de cada indicador. Abaixo, QUADRO 1 com os 3 indicadores, suas siglas, faixa de valores e respectivas classificações parciais:

QUADRO 1 – OS 3 INDICADORES DA CAPAG

INDICADOR	SIGLA	FAIXA DE VALORES	CLASSIFICAÇÃO PARCIAL
Endividamento	DC	$DC < 60\%$	A
		$60\% \leq DC < 150\%$	B
		$DC \geq 150\%$	C
Poupança Corrente	PC	$PC < 90\%$	A
		$90\% \leq PC < 95\%$	B
		$PC \geq 95\%$	C
Liquidez	IL	$IL < 1$	A
		$IL \geq 1$	C

Fonte: Portaria Nº 501, de 23 de novembro de 2017 do antigo Ministério da Fazenda.

O indicador de Endividamento (DC) possui três faixas de valores, com classificações parciais A, B e C; assim como o indicador de Poupança Corrente (PC); já o indicador de Liquidez (IL), possui apenas duas classificações parciais, A e C. Os cálculos de cada um serão explicitados no QUADRO 3.

Agora, QUADRO 2 contendo as possíveis combinações de classificações parciais e suas respectivas classificações finais:

QUADRO 2 – COMBINAÇÕES E CLASSIFICAÇÃO CAPAG

CLASSIFICAÇÃO PARCIAL DO INDICADOR			CLASSIFICAÇÃO FINAL DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO
ENDIVIDAMENTO	POUPANÇA CORRENTE	LIQUIDEZ	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	
C	C	C	D
Demais combinações de classificações parciais			C

Fonte: Portaria Nº 501, de 23 de novembro de 2017 do antigo Ministério da Fazenda.

Do quadro acima, observa-se que há uma ordem de importância (implícita) nos indicadores parciais, posto que se pode ter o indicador de Endividamento com nota C e, mesmo assim, a nota final do CAPAG ser B. Isso já não ocorre com os indicadores Poupança Corrente e de Liquidez, pois se forem C, a nota final do CAPAG será C ou D, nunca B; ou seja, têm uma importância maior.

Com esta explicação sumária, é possível apresentar as notas CAPAG recebidas pelo Estado do Paraná em 2017 (ano base 2016) e 2018 (ano base 2017), assim como a descrição simplificada dos cálculos de cada indicador:

QUADRO 3 – NOTAS CAPAG 2017 E 2018 PARA O ESTADO DO PARANÁ

CAPAG	2017		2018	
INDICADORES	INDICADOR	NOTA	INDICADOR	NOTA
ENDIVIDAMENTO (DC) DÍVIDA CONSOLIDADA/ RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	63,74%	B	64,61%	B
POUPANÇA CORRENTE (PC) DESPESA CORRENTE/ RECEITA CORRENTE AJUSTADA	93,89%	B	94,64%	B
ÍNDICE DE LIQUIDEZ (IL) OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS/DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	46,81%	A	34,54%	A
	NOTA FINAL		NOTA FINAL	
	B		B	

Fonte: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais (2017 e 2018). Elaboração própria.

O QUADRO 3 acima demonstra que o Estado do Paraná possui o requisito de elegibilidade para solicitação de operações de crédito junto à STN, uma vez que possui nota final do CAPAG B, conforme exigido pela Portaria nº 501 do antigo Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), em seu art. 11º.

Entretanto, adverte-se que o indicador de Poupança Corrente (PC) está perto do limiar para se tornar classificação parcial C – 95% ou mais (vide QUADRO 1) e, este, possui uma particularidade, uma vez que o indicador final é a média ponderada dos indicadores PC dos últimos 3 exercícios, com pesos maiores nos exercícios mais recentes. A divisão dos pesos seria a seguinte: 50% para o último exercício, 30% para o penúltimo exercício e 20% para o antepenúltimo exercício.

Caso isso ocorra, a classificação final da CAPAG do Estado, *ceteris paribus*, irá para C, pois entrará nas “Demais combinações de classificações parciais” da Quadro 2 e, dessa forma, o Estado não poderá mais obter aval para operações de crédito, o que seria uma lástima, posto que o estado possui baixo endividamento, como pode-se observar na TABELA 10. Dito isto, demonstra-se mais uma vez, a importância de “fiscalizar” os indicadores de sustentabilidade fiscal exigidos pelo marco legal brasileiro.

A fragilidade fiscal dos estados pode ser verificada na TABELA 11 abaixo – que apresenta as notas dos indicadores da CAPAG 2018, referente ao ano de 2017, dos entes subnacionais:

TABELA 11 – NOTAS DOS INDICADORES DA CAPAG 2018 (ANO BASE 2017) - ESTADOS

UF	Nota Final da CAPAG	Endividamento (DC) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida Indicador	Nota	Poupança Corrente (PC) Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada Indicador	Nota	Índice de Liquidez (IL) Obrigações Financeiras/Disponibilidade de Caixa Indicador	Nota
AC	B	82,07%	B	94,40%	B	15,05%	A
AL	B	126,48%	B	89,88%	A	74,82%	A
AM	B	55,74%	A	92,89%	B	88,93%	A
AP	B	63,92%	B	82,73%	A	26,82%	A
BA	C	72,89%	B	96,38%	C	87,58%	A
CE	B	69,11%	B	91,34%	B	47,84%	A
DF	C	40,81%	A	99,35%	C	541,81%	C
ES	A	55,30%	A	89,07%	A	11,69%	A
GO	C	93,37%	B	95,27%	C	1820,59%	C
MA	C	56,05%	A	95,39%	C	76,43%	A
MG *	n.d.	199,24%	C	104,41%	C	n.d.	n.d.
MS	C	90,25%	B	103,66%	C	151,27%	C
MT	C	46,94%	A	96,63%	C	-561,39%	C
PA	B	19,67%	A	90,85%	B	34,20%	A
PB	B	47,93%	A	92,99%	B	85,88%	A
PE	C	68,46%	B	96,61%	C	168,14%	C

UF	Nota Final da CAPAG	Endividamento (DC) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida Indicador	Nota	Poupança Corrente (PC) Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada Indicador	Nota	Índice de Liquidez (IL) Obrigações Financeiras/Disponibilidade de Caixa Indicador	Nota
PI	B	59,71%	A	94,02%	B	34,00%	A
PR	B	64,61%	B	94,64%	B	34,54%	A
RJ	D	288,46%	C	108,67%	C	-450,91%	C
RN	C	22,90%	A	97,04%	C	374,61%	A
RO	B	69,38%	B	89,39%	A	52,06%	A
RR*	B	65,64%	B	90,23%	B	71,80%	A
RS	D	212,42%	C	101,55%	C	601,20%	C
SC	C	109,87%	B	96,66%	C	47,24%	A
SE	C	71,03%	B	98,13%	C	339,89%	C
SP	B	202,92%	C	94,73%	B	66,88%	A
TO	C	47,15%	A	89,51%	A	608,88%	C

Fonte: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018. Elaboração própria.

*MG não apresenta a informação de disponibilidade de caixa.

**RR estava com a análise da CAPAG em revisão por atrasos no pagamento dos servidores (art. 5º da Portaria MF nº 501/2017).

Dentre todos os entes, apenas o Espírito Santo (ES) apresentou nota final CAPAG A, 11 estados apresentaram nota final B (inclusive o Paraná), também 11 estados tiveram nota final C, sendo que o RS e RJ apresentaram nota final D.

Apresentado o panorama fiscal do Paraná em 2017, de acordo com o marco legal brasileiro - PAF, LRF e CAPAG -, na próxima seção, serão apresentadas análises qualitativas do estado, elaboradas por meio de sinalizadores de vulnerabilidade fiscal.

5.2 SINALIZADORES DE VULNERABILIDADE FISCAL

Para utilização conjunta com os indicadores, busca-se também mostrar o uso de sinalizadores de vulnerabilidade fiscal, de forma qualitativa. Assim, indica-se que a SEFA/PR realize análises qualitativas Estado do Paraná de sua: **a) posição fiscal; b) perfil da dívida e os impactos de alterações de índices macroeconômicos sobre ela; c) custo previdenciário e mudanças demográficas adversas que podem impactá-lo; além da d) análise de suas receitas.**

Quanto à **a) posição fiscal**, pelo que foi visto do panorama fiscal em 2017 (PAF, LRF e CAPAG) anteriormente, o Paraná está bem, se comparado aos demais entes

subnacionais, posto que tem baixa DCL, tanto que está na 6ª posição da relação DCL/RCL - 29,34% - entre os estados. Ou seja, possui capacidade de se endividar, dada a restrição de 200% contida na LRF. Porém, pode perder essa capacidade, uma vez que o indicador de Poupança Corrente (Despesa Corrente/ Receita Corrente Ajustada) do CAPAG está em 94,64% e o limiar para passar para avaliação parcial C é de 95%. Caso chegue a isto, CAPAG final do Estado passaria a ser C e, assim, o Paraná não mais teria aval da STN para contratar operações de crédito. Portanto, este é um ponto de atenção (vulnerabilidade fiscal).

Abaixo, QUADRO 4 com a situação fiscal do Estado do Paraná em 2015, 2016 e 2017 (Receitas Correntes, Despesas Correntes e Resultado Primário):

QUADRO 4 – SITUAÇÃO FISCAL DO PARANÁ (2015, 2016 E 2017) – EM R\$ MILHÕES

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	Varição 2016 - 2017
RECEITAS CORRENTES (XVIII)	41.084	44.007	47.398	7,7%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	26.428	28.095	31.277	11,3%
ICMS	21.132	22.251	25.166	13,1%
Transferências Correntes	8.227	8.881	8.986	1,2%
Cota Parte do FPE	1.762	1.976	1.917	-3,0%
Demais Receitas Correntes	4.750	5.356	5.301	-1,0%
Receitas Financeiras Correntes (XIX)	1.679	1.675	1.834	9,5%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XX) = (XVIII - XIX)	39.405	42.332	45.564	7,6%
RECEITAS DE CAPITAL (XXI)	511	2.483	1.491	-39,9%
Receitas Financeiras de Capital (XXII)	263	321	1.117	248,0%
Transferências de Capital	39	119	54	-54,6%
Outras Receitas de Capital	209	2.042	320	-84,3%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIII) = (XXI - XXII)	248	2.162	374	-82,7%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I) = (XX + XXIII)	39.654	44.494	45.938	3,2%
DESPESAS CORRENTES (XXIV)	36.981	41.892	43.974	5,0%
Pessoal e Encargos Sociais	21.227	24.300	25.650	5,6%
Juros e Encargos da Dívida (XXV)	818	356	468	31,7%
Outras Despesas Correntes	14.936	17.237	17.855	3,6%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXVI) = (XXIV - XXV)	36.164	41.537	43.506	4,7%
DESPESAS DE CAPITAL (XXVII)	2.225	4.648	3.044	-34,5%
Investimentos	1.180	1.785	2.353	31,8%
Demais Inversões	110	2.187	255	-88,3%
Despesas Financeiras de Capital (XXVIII)	935	675	436	-35,5%
Amortização da Dívida	935	675	436	-35,5%

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	Varição 2016 - 2017
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIX) = (XXVII - XXVIII)	1.290	3.972	2.609	-34,3%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II) = (XXVI + XXIX)	37.453	45.509	46.115	1,3%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	2.200	-1.015	-176	82,6%

Fonte: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.

Pode-se visualizar o aumento de 7,7% nas Receitas Correntes de 2016 e 2017, sendo que este decorreu principalmente do aumento na arrecadação do ICMS (13,1%). Já as Despesas Correntes também aumentaram, porém num ritmo menor, de 5,0%. O Resultado Primário apresentou aumento de 82,6% de 2016 para 2017, sendo que em 2016 houve déficit de R\$ -1.015 milhões e em 2017, R\$ -176 milhões. Apenas como observação, percebe-se o aumento dos investimentos em 2017 x 2016, de 31,8%, muito provavelmente ao ciclo político orçamentário – 1 ano antes das eleições.

Já com relação à **b) análise das receitas**, observando-se o QUADRO 4 acima, vê-se a dependência do ICMS em seu incremento. Porém, sabe-se que este imposto já sofreu aumentos recentes de alíquotas, mas ainda tem sido a forma de os estados buscarem aumentos de arrecadação, conforme notícia recente do Valor Econômico que diz que alguns entes subnacionais vão elevar a tributação sobre o agronegócio, por exemplo (VALOR ECONÔMICO, 2019).

Ademais, pelo GRÁFICO 1 abaixo, percebe-se que tanto as Receitas de Arrecadação Própria quanto as de Transferências vêm crescendo nos últimos 3 anos (2015, 2016 e 2017):

GRÁFICO 1 – RECEITA BRUTA DO PARANÁ (2015, 2016 E 2017) – EM R\$ MILHÕES



Fonte: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.

Do gráfico acima, ainda, vê-se a importância das Receitas de Arrecadação Própria no total da Receita Bruta no Estado do Paraná nos anos de 2015, 2016 e 2017 – as Receitas de Transferências são bem menores, comparativamente.

Ainda concernente às transferências, Correia e Neduziak (2017) apontam a razão FPE¹⁹/RCL, ou seja, a mensuração do grau de dependência dos Estados em relação às transferências da União, como um importante indicador na análise das finanças dos entes subnacionais. Os autores ainda o indicam como sendo importante para explicar alocações orçamentárias. A FIGURA 4 logo abaixo indica esta dependência dos estados brasileiros como uma média da razão FPE/RCL de 2000 a 2013:

FIGURA 4 – RELAÇÃO FPE/RCL (MÉDIA DOS ESTADOS BRASILEIROS, 2000 – 2013)



FONTE: CORREIA E NEDUZIAK (2017).

Do mapa e legenda acima, observa-se que o Estado do Paraná, assim como os demais Estados do Sul e Sudeste e alguns do Centro Oeste, possuem baixa dependência do FPE, uma vez que apresentaram a razão FPE/RCL abaixo de 14% na média dos anos de 2000 – 2013.

Um fato que tem sido constantemente veiculado na mídia é a Reforma da Previdência no país. Entretanto, este tema não recebe a mesma importância midiática no que se refere aos entes subnacionais. Apesar disso, o **c) custo previdenciário e as**

¹⁹ FPE – Fundo de Participação dos Estados. Constitui uma das modalidades de transferência de recursos financeiros da União para os estados, prevista no art. 159 da Constituição Federal (TCU).

mudanças demográficas adversas que podem impactá-lo, afetarão também os estados brasileiros e estes precisam se preparar.

Apenas como histórico, em 2015 houve a Lei 18.469²⁰, de 30/04/2015, que alterou a previdência dos servidores públicos do Paraná. A Lei transferiu 33.556 beneficiários com 73 anos ou mais do Fundo Financeiro (FF) para o Fundo Previdenciário (FP). O FF é bancado pelo Tesouro Estadual, enquanto o FP é composto pelas contribuições dos servidores estaduais. Com isto, haveria uma economia de R\$ 125 milhões, segundo informações do governo à época. O projeto também prevê que o FP terá um aporte de R\$ 1 bilhão a partir de 2021, com o reinício de repasse ao Estado dos royalties de Itaipu, garantindo a solvência do sistema por pelo menos 29 anos, de acordo com cálculos atuariais realizados.

O Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, elaborado pela STN, traz desde 2016 estudo comparativo entre as Previdências estaduais. O de 2018, no tema da Previdência, traz algumas tabelas interessantes, como a TABELA 12, abaixo, que mostra o custo previdenciário:

TABELA 12 – CUSTO PREVIDENCIÁRIO EM R\$ MILHÕES DOS ESTADOS BRASILEIROS (2015 - 2017)

UF	2015**	2016**	2017	Variação 2016 - 2017 (%)
AC	237	288	409	42%
AL	1.238	1.140	1.285	13%
AM	989	999	1.154	16%
AP	13	34	14	-60%
BA	2.341	2.537	3.224	27%
CE	1.369	1.449	1.576	9%
DF	1.329	1.212	564	-53%
ES	1.603	1.802	1.994	11%
GO	1.995	2.220	2.613	18%
MA	687	763	1.137	49%
MG	11.927	13.402	15.322	14%
MS	1.151	1.136	1.658	46%
MT	694	1.105	1.396	26%
PA	2.078	2.228	1.424	-36%
PB	1.029	1.135	1.303	15%
PE	1.823	2.132	2.563	20%
PI	557	573	457	-20%
PR	2.375	2.299	4.450	94%
RJ	8.679	10.821	13.063	21%
RN	1.257	1.398	1.502	7%
RO*	9	8	8	0%

²⁰ Reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná e adoção de outras providências.

UF	2015**	2016**	2017	Variação 2016 - 2017 (%)
RR*	3	27	5	-80%
RS	8.703	9.749	10.699	10%
SC	3.247	3.070	3.665	19%
SE	871	897	946	6%
SP	17.877	19.797	21.340	8%
TO	0	0	214	600.792%
Total	74.079	82.221	93.986	14%

FONTE: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.

*Estados com previdência historicamente superavitária.

**Para 2015 e 2016, os dados estão sujeitos a alterações.

O Paraná possuía o 5º maior custo previdenciário (2017). E, ainda, para que se dê maior atenção a isto no Estado, a variação de 2016 para 2017 foi enorme (94%). Portanto, é um sinalizador de vulnerabilidade fiscal importante.

Ademais, vemos pela TABELA 13 abaixo que o Paraná ainda mantém sua alíquota previdenciária em 11%, enquanto alguns Estados já vêm migrando para alíquotas maiores, como os casos de RS e SC (14%), dois estados vizinhos:

TABELA 13 – ALÍQUOTAS PREVIDENCIÁRIAS NOS ESTADOS BRASILEIROS

UF	Alíquota segurados - 05/2018	Alíquota patronal - 05/2018
AC	14%	14%
AM	11%	22%
AP	11%	12%
BA	11%	24%
CE	11%	26%
DF	11%	22%
ES	11%	22%
GO	14,25%	28,50%
MA	11%	15%
MG	11%	22%
MS	11%	24%
MT	11%	22%
PA	11%	18%
PB	11%	22%
PE	13,50%	27,00%
PR	11%	16,50%
RJ	14%	28%
RO	12,50%	13,50%
RS	14%	28%
SC	14%	28%
SE	13%	26%
SP	11%	22%

FONTE: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.

Ademais, o Paraná apresenta alíquota patronal baixa (16,50%), ao passo que alguns estados, como RS e SC, possuem a de 28%.

Além disso, muitos estados já adotam a Previdência Complementar (12 na TABELA 14 abaixo), enquanto o Paraná ainda não o fez, sendo esta uma das medidas relevantes para enfrentar a questão.

TABELA 14 – CARACTERÍSTICAS DAS PREVIDÊNCIAS ESTADUAIS

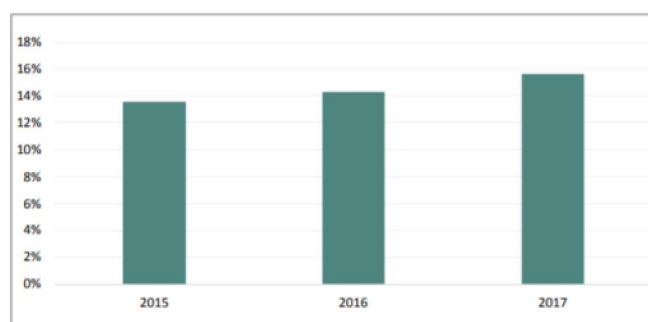
UF	Segregação de massas	Extinção de segregação de massas	Previdência Complementar
AC	Não		Não
AM	Sim		Não
AP	Sim		Não
BA	Sim	Não	Sim
CE	Sim		Sim
DF	Sim		Sim
ES	Sim	Não	Sim
GO	Não		Sim
MA	Sim	Não	Não
MG	Sim	Sim	Sim
MS	Não		Não
MT	Não		Não
PA	Sim	Não	Sim
PB	Sim		Não
PE	Não		Não
PR	Sim		Não
RJ	Sim		Sim
RO	Sim		Sim
RS	Sim	Não	Sim
SC	Sim	Sim	Sim
SE	Sim	Sim	Não
SP	Não		Sim

FONTE: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.

A Previdência Complementar do Estado do Paraná precisa ser feita para adequar o estado aos demais entes estaduais e, assim, gerar uma folga no orçamento estadual de despesas com pessoal. Em 16 de dezembro de 2014, foi publicada Lei 18.372 que trata da instituição do Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Paraná. No entanto, esta não prosperou, pois ainda não ocorreram as ações para que isso acontecesse.

Até mesmo porque, há um aumento geral com despesas com inativos nos estados brasileiros, vide GRÁFICO 2:

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS COM INATIVOS/RCL DE TODOS OS ESTADOS BRASILEIROS (2015-2017)



FONTE: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.

Em 2015 e 2016, o percentual das despesas com inativos/RCL de todos os estados brasileiros era aproximadamente de 14%; já em 2017, subiu para quase 16%, demonstrando a atenção que deve ser dada a este item pelos entes subnacionais.

Quanto ao **d) perfil da dívida e os impactos de alterações de índices macroeconômicos sobre ela**, pode-se dizer que através da LC 148/14 houve alteração do índice de correção monetária do IGPM-DI para o IPCA. Além disso, depreende-se do QUADRO 5 abaixo que a relação DCL/RCL vem caindo desde 2014 (58%) até 2017 (29%):

QUADRO 5 – MONTANTE DE ENDIVIDAMENTO DO PR E DCL/RCL (2014 A 2017) – EM R\$ MILHÕES

CREDOR	2014	2015	2016	2017
União	11.193	11.780	11.798	12.114
Bancos federais	1.277	1.378	1.306	1.222
Dívida externa	917	1.331	1.303	1.474
Outras	3.492	3.814	4.295	4.706
Dívida financeira	16.879	18.304	18.702	19.517

RELAÇÃO DCL/RCL	2014	2015	2016	2017
	0,58	0,49	0,39	0,29

Fonte: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.

Ainda, do quadro acima, observa-se que a União é o maior credor do estado (2017), 62,07% de sua dívida financeira total (12.114/19.517).

E, do QUADRO 6 abaixo, extrai-se que houve melhora nos pagamentos do serviço da dívida do estado, posto que em 2014 era de R\$ 1.453 milhões e em 2017 passou para R\$ 916 milhões:

QUADRO 6 – SERVIÇO DA DÍVIDA DO PR (2014 A 2017) – EM R\$ MILHÕES

CREDOR	2014	2015	2016	2017
União	1.081	1.124	457	314
Bancos federais	61	138	208	195
Dívida externa	138	174	156	116
Outras	172	179	49	290
Soma	1.453	1.615	870	916

Fonte: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.

Provavelmente, essa melhora, reflete a LC 156/2016, que previu, dentre outras coisas, o alongamento das dívidas estaduais com a União de duas leis anteriores (8.727/93 e 9.496/97).

Depreende-se, de tudo o que já foi apresentado sobre a dívida do estado do Paraná, que ela é baixa. Rodrigues e Teixeira (2010) verificaram que a esfera administrativa que mais impactou o crescimento econômico no país, no período de 1948 a 1998, no tocante aos gastos correntes, foi o estado. Ainda, identificaram o investimento como o componente mais importante desse processo.

Manoel, Neto e Neto (2016) também fazem uma defesa do investimento estadual. Os autores afirmam que, quando o governo estadual possui uma situação fiscal forte, o aumento de seu nível de endividamento para investimento em infraestrutura, tende a aumentar as expectativas de retornos econômicos de empreendimentos privados, o que, conseqüentemente, leva a uma melhoria geral no otimismo das expectativas dos empresários.

Identifica-se pela TABELA 15, abaixo, que o Paraná não realiza muitas operações de crédito, sendo o 24º ente subnacional se levarmos em conta o indicador Operações de Crédito/RCL (%):

TABELA 15 – RELAÇÃO ENTRE AS RECEITAS COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO E RCL POR ESTADO (R\$ MILHÕES)

UF	RCL 3º Q de 2017	2015	2016	2017	TOTAL	% da RCL	Ranking
AC	4.472	211	113	166	490	10,95%	7º
AL	7.350	26	0	124	151	2,05%	25º
AM	12.110	207	434	203	844	6,97%	11º
AP	4.322	261	34	53	348	8,05%	10º
BA	31.114	1.015	907	1.156	3.079	9,90%	9º
CE	17.779	1.540	1.110	2.051	4.701	26,44%	1º
DF	19.220	581	100	517	1.198	6,23%	14º
ES	12.211	391	299	89	779	6,38%	12º

UF	RCL 3º Q de 2017	2015	2016	2017	TOTAL	% da RCL	Ranking
GO	21.034	556	34	404	995	4,73%	18º
MA	12.841	541	561	452	1.554	12,10%	5º
MG	55.172	27	1.154	66	1.247	2,26%	23º
MS	9.749	42	11	0	53	0,54%	26º
MT	14.410	239	368	164	772	5,35%	16º
PA	18.023	179	159	343	680	3,78%	20º
PB	9.118	369	132	49	550	6,04%	15º
PE	21.522	419	322	387	1.129	5,24%	17º
PI	8.002	399	855	491	1.744	21,79%	2º
PR	36.440	260	318	221	798	2,19%	24º
RJ	50.282	4.995	1.047	2.313	8.355	16,62%	3º
RN	9.058	34	247	101	382	4,22%	19º
RO	6.501	33	117	34	184	2,83%	22º
RR	3.200	0	0	0	-	0,00%	27º
RS	36.308	203	334	555	1.092	3,01%	21º
SC	21.139	1.147	1.254	1.062	3.463	16,38%	4º
SE	6.833	150	123	160	434	6,35%	13º
SP	145.333	6.098	4.955	4.587	15.641	10,76%	8º
TO	7.207	367	204	240	810	11,24%	6º
Total	600.750	20.291	15.192	15.989	51.472	8,57%	

FONTE: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.

Apesar de realizar poucas operações de crédito, o estado possui uma situação fiscal forte, se comparada aos demais entes estaduais, e, portanto, deve elevar seu nível de endividamento a fim de buscar investimentos, principalmente, em infraestrutura, como defendido pelos autores citados acima.

No entanto, adverte-se mais uma vez que, para isto, o estado deve controlar o indicador de Poupança Corrente do CAPAG, com o objetivo de permanecer como elegível para contratações de operações de crédito (nota final da CAPAG A ou B).

Enfim, sugere-se que a SEFA/PR monitore constantemente os indicadores de sustentabilidade fiscal do PAF, LRF e CAPAG apresentados aqui, bem como os 4 sinalizadores de vulnerabilidade fiscal analisados nesta seção. E, na próxima, serão tecidos os comentários finais sobre o presente trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fragilidade fiscal dos entes subnacionais brasileiros é uma realidade e este aspecto fica cada vez mais claro devido à modernização que tem sido executada pela STN. Esta contempla diversas ações para fortalecimento do arcabouço normativo do Sistema de Garantias da União, que visam garantir maior transparência às informações fiscais de estados e municípios.

Uma das principais ações vem sendo a padronização dos conceitos fiscais utilizados por União, estados e municípios, por meio da Matriz de Saldos Contábeis (MSC). Com ela, as informações fiscais de estados e municípios são extraídas diretamente da contabilidade desses entes a fim de evitar possíveis falhas de preenchimento, objetivando a geração dos demonstrativos fiscais exigidos pela LRF. As informações enviadas na MSC passarão a ser comparáveis, já que se converterão em relatórios padronizados de acordo com a metodologia definida no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), ambos produzidos pelo Tesouro Nacional (TESOURO NACIONAL, 2019).

Essa harmonização contábil, alinhada com os conceitos da LRF, busca solidificar o sistema de autorização de operações de crédito, ao permitir a apuração correta da capacidade do ente de se endividar. Dessa maneira, procura preservar o equilíbrio fiscal dos entes no curto, médio e longo prazos.

Além do já exposto, as informações retiradas da MSC também servirão como base para a construção do PAF dos entes, eliminando a necessidade de reenvio de informações como ocorre atualmente. Importante destacar que o PAF terá a função de definir metas e acompanhar as finanças dos entes, visando que todos possuam uma boa situação fiscal e, por conseguinte, boas notas na CAPAG a longo prazo.

Afora a importância dos indicadores, buscou-se evidenciar com este trabalho a essencialidade da análise e utilização de sinalizadores de vulnerabilidade fiscais a fim de se antecipar a eventuais problemas fiscais, utilizando-se de um Sistema de Alerta Prévio (SAP), como também, ajudar na formulação de políticas públicas necessárias aos entes subnacionais.

Do balanço feito no Capítulo 4, infere-se a alta capacidade de investimento que o Estado do Paraná possui, uma vez que apresenta baixo endividamento. E, haja vista a importância dos investimentos em infraestrutura como fator motriz do desenvolvimento

econômico, de acordo com apontamentos de Manoel, Neto e Neto (2016), sugestiona-se que o Estado obtenha empréstimos para investir, principalmente, em infraestrutura.

Ao mesmo tempo, o governo atual deve racionalizar os gastos com servidores, posto que descumpriu a meta de 60% de Total de Gastos com Pessoal – Consolidado/RCL (%) do PAF 2017 e da LRF (de acordo com TABELA 4). Nesse sentido, o PR figura entre os estados que solicitaram ao presidente do STF o restabelecimento da medida que prevê a possibilidade de redução da jornada de trabalho de servidores públicos com correspondente corte de vencimentos, no caso de frustração de receitas. Neste mesmo caso, também pediram que volte a valer a medida contida na LRF que permite ao Executivo ajustar limites financeiros dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público nos casos em que não o façam. Assim, observa-se que o atual governo vem se preocupando com os gastos com pessoal.

Ao final, espera-se que esta dissertação tenha demonstrado a importância do tema da sustentabilidade fiscal para o estado do Paraná. Ainda, propõe à Secretaria de Estado da Fazenda que utilize os indicadores (PAF, LRF e CAPAG, principalmente) e sinalizadores de vulnerabilidade fiscais, com o objetivo de ter constantemente uma avaliação de desempenho das finanças públicas do estado do Paraná, permitindo, assim, seu acompanhamento e a adoção de eventuais medidas corretivas, a fim de que o estado não precise valer-se do Regime de Recuperação Fiscal (RRF)²¹. Prevenindo-se de ocasionais problemas financeiros, o estado consegue prover aos cidadãos um serviço público eficiente.

²¹ Para maiores detalhes, ver páginas 26 e 27.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. *In XVI Regional Seminar of Fiscal Policy Cepal/Ilpes, Session 6 - "Financial relationships between different levels of Governments: Implications of Existing Fiscal Systems for Fiscal Management and Efficiency and Equity in Service Provision"*. Santiago, Chile. 2004.

BACHA, Edmar Lisboa. Plano Real: uma avaliação preliminar. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-26, jun. 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxa Selic. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BENTO, C.D.L.T.; ARAÚJO, T.B. Sustentabilidade fiscal do estado de Minas Gerais: uma análise dos principais indicadores fiscais e da dinâmica da dívida pública. In: Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD) de Gestão Pública, 9., 2016, Brasília. Artigos. CONSAD, 2016. p. 3-26.

BLANCHARD, Olivier. *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*. OECD Economics Department Working Papers, No. 79, OECD Publishing, Paris, 1990.

BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia*. 5. Ed. São Paulo: Prentice Hall, 2011.

BOLETIM DE FINANÇAS DOS ENTES SUBNACIONAIS 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

BOLETIM DE FINANÇAS DOS ENTES SUBNACIONAIS 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+financas+dos+entes+subnacionais+versao+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp148.htm>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=562458&id=16431436&idBinario=16433576&mime=application/rtf>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 43, de 26 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=582604&id=16431437&idBinario=16433616&mime=application/rtf>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

BUITER, W. Guide to public sector debt and deficits. *In*: Política Econômica: Fórum Europeu. Novembro, 1985.

BUITER, W. *Measuring fiscal sustainability*. Universidade de Cambridge, mimeo, 1995.

CARVALHO, David Ferreira. Pacto federativo e descentralização fiscal-regional no Brasil. *Papers do Naea*, Belém, Pará, v. 158, p. 1-22, 2000.

CEROVIC et al. *Predicting Fiscal Crisis*. *IMF Working Paper*, n. 181, 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão Fiscal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/relatorio-de-gestao-fiscal>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

CORDEIRO, Cláudio Marques Rodrigues. Contabilidade Criativa: um estudo sobre sua caracterização. Disponível em: http://www.crcpr.org.br/new/content/publicacao/revista/revista136/contabilidade_criativa.htm>. Acesso em 03 jan. 2019.

CORREIA, Fernando Motta; NEDUZIAK, Luiz Carlos Ribeiro. Impacto dos gastos em investimentos na dívida dos estados brasileiros: uma análise *threshold*. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (RBERU)*, Vol. 11, n. 2, pp. 193-209. Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/210/206>>. Acesso em 11.fev 2019.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da dívida pública. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. (Org.). *Dívida pública: A experiência brasileira*. Brasília, DF: STN: Banco Mundial, 2009. p. 81-97.

CROCE, Enzo e RUAN-JAMÓN, V. Hugo. *Assessing Fiscal Sustainability: A Cross Country Comparison*. IMF Working Paper. 2003.

GOBETTI, Sérgio Wulff; KLERING, Luis Roque. Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de estados e municípios. Brasília, DF. ESAF, 2007.

GUJARATI, Damodar; PORTER, Dawn. *Econometria Básica*. 5. ed. São Paulo: McGrawHill, 2011.

IBGE. Cidades e Estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr.html?>>. Acesso em 11 abr.19.

INMAN, R. Do balanced budget rules work? U.S. Experience and possible lessons for the EMU. *NBER Working Paper*, n. 5.838, 1996.

LUPORINI, Viviane. Conceitos de Sustentabilidade Fiscal. Texto para Discussão UFF/Economia, TD 189. Niterói, RJ. 2006.

MANKIW, Gregory. Introdução à Economia. 1. ed. São Paulo: Thomson, 2001.

MANOEL, Alexandre; NETO, Adhemar Ranciaro; NETO, Aristides Monteiro. Análise dos *ratings* dos estados brasileiros: todos deveriam se endividar?. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nota Técnica nº 10. Brasília, DF. 2016.

MENDES, Marcos. O impacto fiscal das propostas de refinanciamento da dívida dos estados. Boletim Legislativo do Senado Federal nº 44. Brasília, DF. 2016.

MILESI-FERRETTI, G. M. *Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting*. *IMF Working Paper* wp/00/172, 2000.

MORA, Mônica. Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. Texto para discussão Nº 86: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nº 866. Rio de Janeiro, RJ. 2002

MOTA, Francisco. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2009.

NASER, Kamal H. M. *Creative Financial Accounting: Its Nature and Use*. Hemel Hempstead: Prentice Hall. 1993.

NETO, Aristides Monteiro (Org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, DF: 2014.

OECD. *Government at a Glance*. OECD Publishing, Paris, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

OLIVEIRA, Veder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2.ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2015.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios. Nota Técnica nº 13 do Instituto Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal (SF). Brasília, DF: 17 de dezembro de 2017.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. Dívida dos estados 10 anos depois. Texto para Discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1366. Brasília, DF. 2008.

PONTES, Paulo Araújo. Uma Aplicação de Indicadores de Sustentabilidade Fiscal no estado do Ceará. Textos para Discussão. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Nº 119. Fortaleza, CE. 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Demonstrativos da LRF (RREO e RGF) de 2017. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/7/36/carregar?grupo=7&subgrupo=36&tipoLink=2&tipoCarregamento=4&link=http%3A%2F%2Fwww.portaldatransparencia.pr.gov.br%2Fmodules%2Fconteudo%2Fconteudo.php%3Fconteudo%3D1119>>. Acesso em 05.fev 2019.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício (Org.). Descentralização e federalismo fiscal no Brasil – desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Assimetria Cíclica na Política Fiscal dos estados brasileiros. Pesquisa e Planejamento Econômico, volume 38, número 2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, DF. 2008.

SANTOS, Joanilson de Carvalho. Sustentabilidade Fiscal dos estados e municípios de Capitais no Brasil: Uma Análise com Dados de Painel para o período de 1995-2004. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, DF. 2005.

SANTOS, Paulo Sérgio Almeida dos et al. Gerenciamento de Resultados no Setor Público: Análise por meio das Contas Orçamentárias Outras Receitas e Despesas Correntes dos Municípios de Santa Catarina. Revista Contabilidade Vista & Revista, ISSN 0103-734X, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), v. 23, n. 4, p. 15-43, out./dez. Belo Horizonte, MG. 2012.

SEFA/PR. Apresentação Institucional da SEFA. Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=33>>. Acesso em 11 fev.2019.

SEPLAN/MT. Governança e Sustentabilidade Fiscal: indicadores de governança aplicados às finanças do estado de Mato Grosso (2014 e 2015). Disponível em: <<http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/3008377/governan%C3%87a+e+sustentabilidade+fiscal/d59419c0-edde-4fbb-a5d3-bf51443ead3f>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

SWEENEY, Dennis; WILLIAMS, Thomas; e ANDERSON, David. Estatística Aplicada a Administração e Economia. 2. ed. São Paulo: Thomson, 2007.

TABOSA et al. Reação Fiscal da Dívida Pública para os estados brasileiros: uma análise utilizando efeitos limiares. In: Revista Economia Aplicada, v. 20, n. 1, 2016, pp. 57-71. São Paulo, SP. 2014.

TESOURO NACIONAL. Divulgação das Avaliações do Cumprimento de Metas ou Compromisso dos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2591:2:0::NO:2>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

TESOURO NACIONAL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

TESOURO NACIONAL. Programa de Reestruturação e Dívida Fiscal. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/programa-de-reestruturacao-e-de-ajuste-fiscal>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

TESOURO NACIONAL. Regime de Recuperação Fiscal. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/rrf>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

TESOURO NACIONAL. Renegociação de dívida dos estados com União e BNDES. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociacao-de-divida-com-uniao-e-bndes>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

TESOURO NACIONAL. Sistema de Garantia da União. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sistemagarantiauniao>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ. Contas do Governo de 2017. Disponível em: <<http://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2017/pdfs/sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

VALOR ECONÔMICO. Para cobrir rombo, Estados elevam tributação sobre agronegócio. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/6119679/para-cobrir-rombo-estados-elevam-tributacao-sobre-agronegocio>>. Acesso em 15 fev. 2019.

VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: Notas sobre o período recente (1990-2010). Texto para Discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1908. Brasília, DF. 2013.